Rapport du vérificateur général du Canada à la Chambre des communes

Exercice financier terminé
le 31 mars 1983

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1983

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste au:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada, K1A 0S9

N° de catalogue FA 1-1983F
ISBN 0-660-91185-X

Canada: $5.55
à l'étranger: $6.65

Prix sujet à changement sans avis préalable
English copies also available

AUDITOR GENERAL OF CANADA

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

À l'honorable Président de la Chambre des communes:

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint mon Rapport à la Chambre des communes pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1983, lequel doit être déposé à la Chambre en conformité avec les dispositions de l'article 7(3) de la Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, c. 34.

Le vérificateur général du Canada

Kenneth M. Dye, f.c.a.

OTTAWA, le 5 décembre 1983

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre		Page
	Introduction	1
1.	QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS	5
	LES VÉRIFICATIONS D'ENVERGURE GOUVERNEMENTALE ET AUTRES ÉTUDES	
2.	ENTRAVES À UNE GESTION PRODUCTIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE	57
3.	L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES	99
4.	LA GESTION DE L'INFORMATIQUE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL	143
5.	LA GESTION DU PROCESSUS DE PRÉVISION – MINISTÈRE DES FINANCES	185
	LES VÉRIFICATIONS INTÉGRÉES	
6.	LE COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES	203
7.	LE MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS	225
8.	EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA	253
9.	LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES – PROGRAMME DE L'ÉNERGIE	301
10.	LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT – PARCS CANADA	355
11.	LE MINISTÈRE DU TRAVAIL	387
12.	LE SECRÉTARIAT DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL	407

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre.

Chapitre		Page
13.	LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS – PROGRAMME DES TRANSPORTS PAR EAU	427
14.	LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA	461
15.	LES ARCHIVES PUBLIQUES DU CANADA	493
16.	STATISTIQUE CANADA	523
	AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION	
17.	AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION	561
	* * * * *	
18.	ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	595
	LES ANNEXES	
Annexe		
A.	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	615
B.	LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE – EXTRAITS DE LA PARTIE VIII	623
C.	RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES	627
D.	OPINION ET OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA	637

Une table des matières détaillée précède chaque chapitre.

RAPPORT DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

À LA CHAMBRE DES COMMUNES

POUR L'EXERCICE FINANCIER TERMINÉ LE 31 MARS 1983

INTRODUCTION

La Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, c. 34, entrée en vigueur le 1er août 1977, expose les principales fonctions et attributions du vérificateur général du Canada. Les articles 76, 77 et 78 de la Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, c. F-10, exposent ses attributions à l'égard des sociétés de la Couronne dont il a été nommé vérificateur. La Loi sur le vérificateur général figure à l'annexe A de ce Rapport et les articles pertinents de la Loi sur l'administration financière figurent à l'annexe B.

Conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai l'honneur de remettre par la présente mon Rapport pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1983.

Ma vérification a comporté des revues générales des méthodes de comptabilité et des sondages de registres comptables et de pièces justificatives jugés nécessaires dans les circonstances. Mon personnel a obtenu tous les renseignements et toutes les explications nécessaires. Je tiens, en mon nom et en celui de mes collaborateurs au Bureau de la vérification, à remercier de leur concours les fonctionnaires des ministères ainsi que les représentants des sociétés de la Couronne et des organismes.

Comme l'exige l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général, j'ai vérifié les états financiers du Canada que le receveur général du Canada a établis pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1983 en conformité avec les dispositions de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et qui figurent au volume I des Comptes publics du Canada. Ces états ainsi que mon opinion et mes observations à leur égard sont reproduits à l'annexe D de ce Rapport.

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

JAMES J. MACDONELL

J'ai le premier et triste privilège, dans ce Rapport annuel, de rendre un hommage posthume à mon prédécesseur, James J. Macdonell, qui est décédé subitement le 22 mars 1983. À titre de septième vérificateur général du Canada, Jim Macdonell a laissé une marque indélébile sur les affaires du gouvernement fédéral.

On reproche parfois aux vérificateurs d'être des experts de questions qui ne relèvent que du passé; ils s'attardent à commenter des transactions déjà terminées. Jim Macdonell avait ce don exceptionnel de savoir saisir la signification des événements et tracer la voie de l'avenir. Ce n'est pas le moment de faire une rétrospective détaillée de ces années remarquables durant lesquelles il a restructuré ce Bureau et, dans le cadre de divers rapports annuels, s'est fait l'instigateur d'une réorganisation complète des mécanismes de l'obligation de rendre compte de la bureaucratie fédérale.

Il suffit de dire que tous les Canadiens qui connaissent le nom de James J. Macdonell ou s'en souviennent bénéficient encore de ce qu'il nous a légué. Tout d'abord, il a compris, et il était à peu près le seul à son époque, l'urgente nécessité de soumettre les finances du pays à un examen plus rigoureux de la part du Parlement. Son énergie presque inépuisable et son inlassable force de persuasion ont mené à la proclamation de la Loi sur le vérificateur général en 1977 et à la nomination du premier contrôleur général du Canada en 1978. C'est vraiment grâce à son travail que le Canada est aujourd'hui considéré à l'échelle internationale comme un chef de file dans la tâche à la fois difficile et complexe d'accroître l'obligation de rendre compte du gouvernement.

Au moment de sa retraite à titre de vérificateur général en 1980, Jim Macdonell était élu président de la Fondation canadienne pour la vérification intégrée instituée récemment. C'est là que les vérificateurs attachés aux divers gouvernements, partout dans le monde, sont alors venus chercher auprès de lui connaissances, sagesse et conseils.

Il est décédé alors qu'il était en pleine activité dans ces nouvelles fonctions. Il a eu une vie bien remplie. C'était un grand Canadien.

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Table des matières

	Paragraphe	Page
JAMES J. MACDONELL		5
Les états financiers du gouvernement du Canada	1.1	9
L'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne	1.31	14
Entraves à une gestion productive dans la fonction publique	1.72	24
L'évaluation de programmes	1.111	30
L'examen des progrès du PPCG	1.121	32
Absence de l'esprit de diligence	1.123	32
L'information nécessaire à l'exercice des responsabilités de vérification	1.136	34
La gestion des ressources en matière d'information	1.140	35
Le rôle des agents financiers supérieurs	1.151	37
Le Bureau du vérificateur général et la Chambre des communes	1.161	39
Les conseils d'administration	1.165	39
Les messages essentiels du Rapport de 1983	1.170	40

Pièces

1.1	Répartition des dépenses de l'exercice financier 1982-1983	10
1.2	Renseignements sommaires – Sociétés de la Couronne	22

QUESTIONS D'UNE IMPORTANCE ET D'UN INTÉRÊT PARTICULIERS

Les états financiers du gouvernement du Canada

1.1 Les Canadiens n'ignorent pas que le pays a traversé une rude période économique. Les prévisions demeurent floues. Pour nombre de gens, il y aura encore des jours difficiles.

1.2 Un examen rigoureux des dépenses publiques est une des conséquences de nos problèmes d'ordre économique. Dans la conjoncture actuelle, les contribuables exigent de tous les ordres de gouvernement que l'argent qu'ils versent en impôts soit dépensé judicieusement et à bon escient.

1.3 Dernièrement, j'ai signé le document intitulé Opinion du vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada. Ces états font partie des Comptes publics qui reflètent les opérations financières du gouvernement fédéral pour l'exercice terminé le 31 mars 1983.

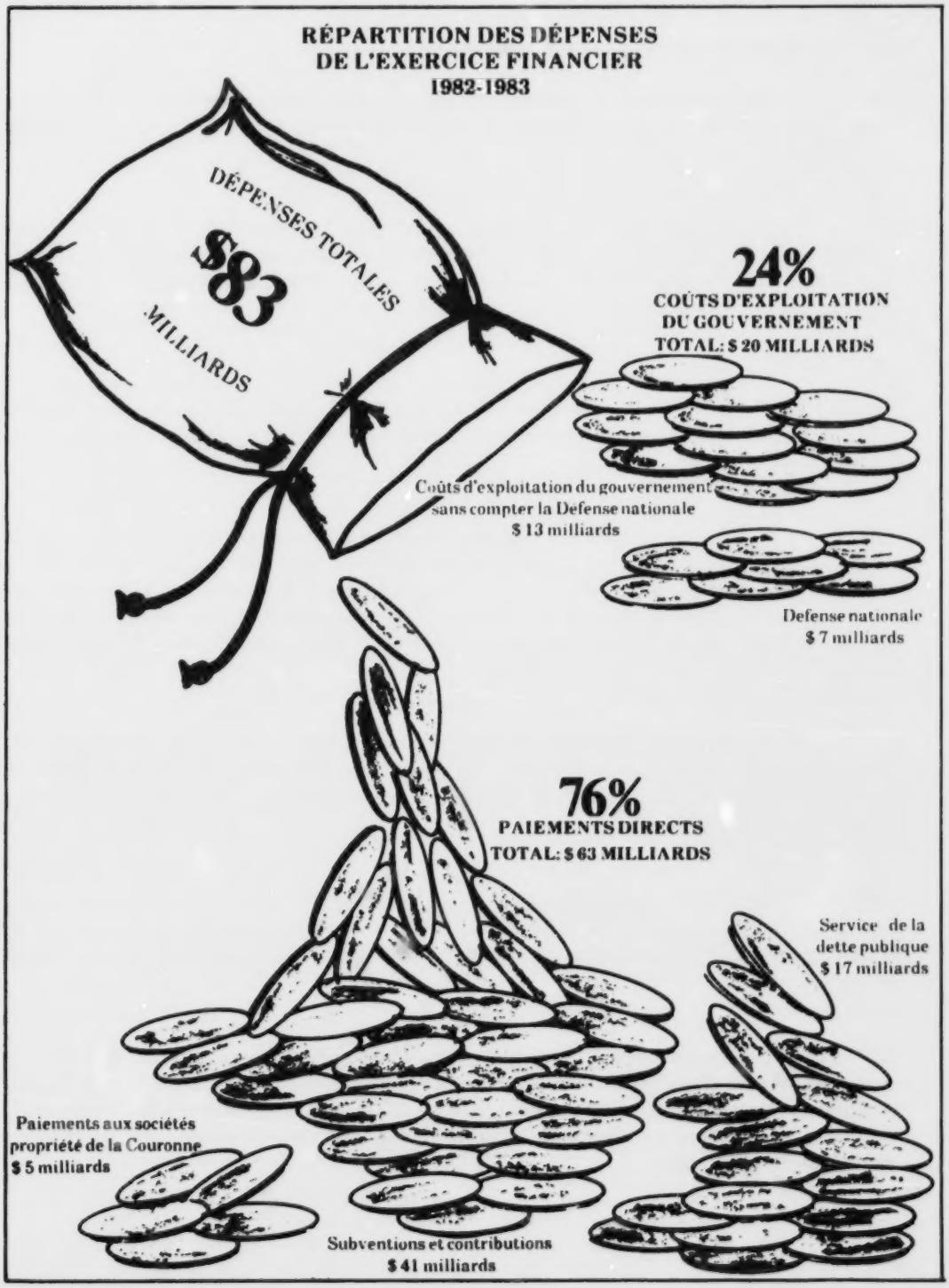
1.4 En ce qui a trait aux dépenses, les comptes indiquent ce qu'il advient de l'argent versé en impôts par les Canadiens. Ils indiquent également la relation qui existe entre les coûts d'exploitation du gouvernement fédéral et la hausse des budgets et des déficits fédéraux. Bien des gens présument que l'accroissement des dépenses et des déficits du gouvernement est attribuable à une bureaucratie toujours plus lourde. Ce n'est pas le cas.

1.5 De fait, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital des ministères et des organismes, y compris la Défense nationale, représentent près du quart du budget total du gouvernement fédéral. Pour l'exercice terminé le 31 mars 1983, ces dépenses s'élevaient à $ 20 milliards.

1.6 Et le reste des fonds, où va-t-il? La réponse est la suivante: un montant global de $ 63 milliards a été affecté au versement de subventions et de contributions, au service de la dette publique et à des paiements effectués à des sociétés particulières propriété de la Couronne.

1.7 Les subventions et les contributions comprennent des paiements effectués aux provinces pour les services de santé, pour le Régime d'assistance publique du Canada et pour les études postsecondaires, ainsi que pour les citoyens, à titre de prestations de sécurité de la vieillesse, d'allocations familiales et de prestations d'assurance-chômage. Elles atteignent un total de $ 41 milliards.

Pièce 1.1


RÉPARTITION DES DÉPENSES
DE L'EXERCICE FINANCIER
1982-1983
DÉPENSES TOTALES
$83
MILLIARDS
24%
COÛTS D'EXPLOITATION
DU GOUVERNEMENT
TOTAL: $ 20 MILLIARDS
Coûts d'exploitation du gouvernement
sans compter la Défense nationale
$ 13 milliards
Défense nationale
$ 7 milliards
76%
PAIEMENTS DIRECTS
TOTAL: $ 63 MILLIARDS
Service de la
dette publique
$ 17 milliards
Paiements aux sociétés
propriété de la Couronne
$ 5 milliards
Subventions et contributions
$ 41 milliards

1.8 Le service de la dette publique a coûté $17 milliards en 1982-1983. Les paiements effectués aux sociétés propriété de la Couronne ont atteint un total de $5 milliards.

1.9 Il y a deux ans, j'ai exprimé une certaine préoccupation devant l'ampleur de la dette nationale et des déficits annuels sans cesse croissants. Le fait qu'aussi bien la dette nationale que les déficits annuels aient augmenté encore bien davantage dans les années qui ont suivi continue de me préoccuper. Les décisions qui entraînent des déficits annuels découlent de décisions de principe qui dépassent le mandat de mon Bureau. Je n'ignore pas non plus que les économistes ont des vues fort divergentes sur la valeur intrinsèque du financement par déficit.

1.10 Il est toutefois incontestable que les états financiers du gouvernement du Canada doivent exposer, de façon aussi explicite que possible, les opérations du gouvernement et sa situation financière. Un exposé incomplet du passif, par exemple, influe directement sur le compte rendu du déficit et de la situation financière du gouvernement. Il s'ensuit que le Parlement n'a alors qu'un tableau incomplet ou trompeur de la situation.

1.11 Je crois fermement que le principal objectif des états financiers sommaires du gouvernement doit consister à fournir une image limpide de la situation financière globale du gouvernement, y compris de son évolution depuis la présentation des derniers états financiers. Par contre, selon l'interprétation du gouvernement, les états financiers courants sont "conçus principalement afin de fournir une comptabilité des ressources financières affectées par le Parlement" et "de faire rapport conformément au pouvoir législatif".

1.12 Un certain progrès a été accompli en ce qui a trait à la clarification des objectifs des états financiers. Le Bureau du contrôleur général étudie actuellement la raison d'être pour le gouvernement des rapports financiers sommaires et la faisabilité d'élaborer des états financiers intégrés. Le Bureau du contrôleur général et mon Bureau ont fourni des données au Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés. L'Institut a entrepris des travaux de recherche en vue de déterminer quels seraient les objectifs pertinents des états financiers du gouvernement. Il prévoit présenter un exposé-sondage sur les états financiers à l'intention des paliers supérieurs du gouvernement du Canada, d'ici la fin de l'année 1983. Mon Bureau continue d'appuyer ces importantes initiatives.

1.13 Je crains toutefois que l'on perçoive cette divergence d'opinions en rapport avec l'objectif des états financiers comme une simple discussion théorique entre comptables. C'est loin de n'être que cela.

1.14 Ce que l'on ne saisit pas très bien, c'est le fait que les personnes qui préparent les états financiers doivent nécessairement faire des choix. Il est impossible d'établir un ensemble d'états qui réponde à chacun des objectifs.

1.15 Cela ressemble à de la cartographie. Il est impensable de dresser et de dessiner une carte qui réponde à tous les besoins. Si, sur une seule carte du Canada, nous tentions de regrouper les circonscriptions électorales fédérales, provinciales et municipales, les formations géologiques, les conditions climatiques, les répartitions économiques, les statistiques démographiques, les distributions linguistiques, les sites archéologiques, les réseaux de communication et tous les autres types d'information que l'on puisse fournir sur une carte, celle-ci ne serait plus qu'un amas chaotique de données inintelligibles, complètement inutiles.

1.16 Les cartographes doivent choisir l'information principale qu'ils désirent transmettre; leur choix sera fonction des besoins de l'utilisateur. Le pilote d'un aéronef à la recherche d'un terrain d'atterrissage trouverait qu'une carte qui n'indique que les emplacements des couvents et des cathédrales ne lui est d'aucune utilité.

1.17 Il en va de même pour les personnes chargées de préparer les états financiers: elles doivent faire des choix, et leurs choix doivent également s'orienter vers les besoins des utilisateurs.

1.18 Le Parlement, au nom des citoyens du Canada, prend ses décisions en se fondant, en grande partie, sur sa conception des engagements financiers antérieurs de la nation. Le besoin qu'exprime le Parlement, à titre d'utilisateur, est le suivant: les Comptes publics renferment les états vérifiés "des dépenses et revenus du Canada pour l'année financière" et "des éléments d'actif et de passif du Canada que le Ministre juge nécessaires pour indiquer la situation financière du Canada à la fin de ladite année". Ces besoins sont énoncés dans la Loi sur l'administration financière.

1.19 Bref, les membres du Parlement veulent avoir en main une carte financière qui leur indique leur situation antérieure et leur situation actuelle. En outre, cette carte doit les orienter dans leurs choix pour l'avenir.

1.20 Je soutiens que, lorsque le gouvernement fait de la conformité aux dispositions de la loi l'objectif premier de ses états, les membres du Parlement ont l'impression d'avoir en main une carte qui leur indique les limites de vitesse permises alors que ce dont ils ont réellement besoin, c'est d'une carte qui leur indique les points de départ et l'endroit où ils se trouvent. Les limites de vitesse sont importantes. La conformité l'est aussi. Mais en matière de finances, comme en voyage, il est encore plus important de savoir d'où l'on est parti et où l'on est rendu.

1.21 La hausse de la dette nationale a une importance pour tous les Canadiens. Les membres du Parlement ont besoin – comme tous les Canadiens en ont le droit – de connaître le déficit réel, la dette réelle de façon aussi précise que possible. Mon Opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada démontre que ces montants différeraient de plusieurs milliards de dollars des chiffres présentés dans ces états si l'objectif premier du

gouvernement était de préparer des états qui donnent à tous les Canadiens l'image la plus claire possible de sa situation financière globale.

1.22 L'intégrité des états financiers sommaires n'est donc pas simplement une question théorique livrée à une discussion de comptables. Bien que les économistes puissent être partagés sur la valeur intrinsèque du financement par déficit budgétaire, il est certain qu'il existe un lien direct entre la perception qu'ont les membres du Parlement de l'ampleur du déficit annuel et les politiques qu'ils acceptent. Bien plus, il y a un lien direct entre leurs décisions et les répercussions de ces décisions sur certaines réalités comme l'inflation, le chômage et le coût du crédit – autant de facteurs d'une importance vitale pour chacun des Canadiens.

1.23 J'exprime, dans mon Opinion et mes Observations connexes sur les états financiers du gouvernement du Canada, documents reproduits dans l'annexe D, la préoccupation que m'inspire l'intégrité des présents états financiers sommaires. Mon Opinion comporte quatre réserves: le défaut du gouvernement de se conformer à ses propres conventions comptables, la déclaration fragmentaire des activités du gouvernement, les éléments d'actif déclarés pour des sommes qui dépassent leur valeur et le passif non comptabilisé.

1.24 En insérant ces quatres réserves dans mon Opinion, ma préoccupation première est l'intégrité des états financiers en tant qu'instrument d'information à l'intention des membres du Parlement. Toutefois, les états financiers s'adressent à une collectivité plus vaste, c'est-à-dire à ceux qui ont la responsabilité de prendre toute une gamme de décisions ou de jouer le rôle de conseiller en rapport avec ces décisions, dans l'ensemble du monde des finances. Il s'agit des économistes, des banquiers et des conseillers qui oeuvrent à tous les paliers du gouvernement. Si les états financiers ne fournissent pas toute l'information d'importance sur la valeur réelle des recettes, des dépenses, du déficit, des besoins financiers et de la dette du gouvernement, les données essentielles à partir desquelles sont prises ces décisions deviennent insuffisantes.

1.25 Tout Canadien qui est sur le point de prendre d'importantes décisions financières qui engagent l'avenir doit connaître sa situation actuelle: éléments d'actif, passif, marge de crédit suffisante, dépenses courantes, problèmes éventuels de liquidités, importance de ses futurs besoins financiers. S'il ne possède pas de telles données, aucun individu ne devrait se lancer dans des engagements financiers pour l'avenir.

1.26 La situation précaire de ce Canadien se détériorerait bien davantage, toutefois, si, après avoir cru qu'il a réuni avec précision toutes les données financières nécessaires, il devait découvrir, seulement après avoir contracté de nouveaux engagements, que ses dépenses actuelles sont beaucoup plus élevées, que sa marge de crédit est insuffisante, que ses besoins de liquidités sont beaucoup plus considérables et que ses besoins à long terme sont de beaucoup plus importants qu'il ne l'avait prévu.

1.27 Ce qui vaut pour un individu vaut également pour le pays. Je ne peux trop insister sur le fait que des choix décisifs doivent être faits, et qu'ils le sont en réalité, en se fondant sur l'interprétation de nature économique que l'on fait des données relevées dans les états financiers du Canada. Si l'écart entre les données inscrites dans les comptes et la réalité économique actuelle continue de s'élargir, il deviendra de plus en plus difficile de formuler des jugements sur l'incidence du déficit et de la dette nationale sur l'économie.

1.28 Que l'on établisse des taux d'intérêt, que l'on estime les recettes fiscales, que l'on envisage des décisions visant la répartition des ressources dans les secteurs public et privé, chaque intervention est fonction, dans une large mesure, de la crédibilité et de l'intégralité des données financières disponibles.

1.29 Dans une conjoncture économique incertaine, les Canadiens ont le droit de tenir en main la carte financière la plus pertinente et la plus fiable qui soit. S'ils ne peuvent obtenir l'assurance que la qualité de l'information qu'ils reçoivent traduit fidèlement ce qu'elle prétend traduire, ils se verront refuser la carte financière dont ils ont pourtant besoin.

1.30 L'amélioration de la pertinence et de l'utilité des données que fournissent les états financiers du gouvernement du Canada constitue une urgence pour les membres du Parlement et pour tous les Canadiens.

L'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne

1.31 Un des thèmes majeurs de mon Rapport annuel de 1982 était l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne. Si l'on fait exception des avertissements de mon prédécesseur au sujet de l'état de la gestion financière du gouvernement au milieu des années 1970, aucun sujet auquel s'intéresse notre Bureau n'a autant capté l'attention publique que celui de l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne. Pour une raison évidente. On risque d'importantes sommes à même les deniers publics. Le cadre de l'obligation de rendre compte de ce que j'ai appelé ce "sous-gouvernement" n'est pas satisfaisant.

1.32 L'année dernière, je concluais que:

> Le Parlement est de plus en plus coupé d'une partie croissante des activités de l'État. Le recours, de plus en plus fréquent à des sociétés propriété de la Couronne pour exécuter une gamme grandissante d'activités de l'État, a épuisé les possibilités du cadre existant de l'obligation de rendre compte, à tel point que le Parlement n'est peut-être plus en mesure d'exercer ses responsabilités fondamentales de surveillance des recettes et des dépenses de fonds publics.

1.33 J'affirmais que pratiquement aucune amélioration n'avait été apportée, en dépit des recommandations pressantes que notre Bureau avait faites en 1976 et en 1979. Dans mon Rapport de 1982, je recommandais que:

> Il faudrait élaborer une législation générale relative à l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne, dont les dispositions porteraient sur chacun des éléments suivants: autorisation et mandat, financement, direction, contrôle et rapports. Cette législation stipulerait que ces sociétés doivent faire l'objet de vérifications intégrées.
>
> Le Parlement devrait se pencher sur les questions de contrôle et d'obligation de rendre compte des entreprises mixtes et des autres sociétés associées ou entités dont la Couronne est actionnaire.

1.34 L'on a porté beaucoup d'attention ces derniers mois à toute la question de l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne. Je sais que les efforts se poursuivent, mais cette question n'est pas encore réglée.

1.35 Lorsque je soulève de nouveau cette question, je suis conscient qu'il y a discussion sur la pertinence d'utiliser les sociétés de la Couronne comme forme d'organisation pour atteindre des objectifs de politique publique. Je tiens cependant à souligner que même si ce sujet de discussion est important pour tout le monde, la question de l'obligation de rendre compte demeure mon seul souci, en tant que vérificateur général.

1.36 **Le Comité des comptes publics.** Depuis la présentation de mon Rapport annuel de 1982, le Comité des comptes publics a consacré beaucoup de temps et d'efforts à l'étude de l'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne en général et de certaines sociétés en particulier.

1.37 En novembre 1982, le Comité des comptes publics a étudié le rapport que j'avais soumis au ministre de l'Agriculture sur la vérification intégrée de la Commission canadienne du lait.

1.38 Entre le 15 février et le 30 juin 1983, le Comité des comptes publics a tenu 15 audiences publiques qui portaient sur des sociétés de la Couronne. L'enquête du comité sur le cadre général de l'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne comprenait des témoignages du président du Conseil du Trésor et de cadres supérieurs de VIA Rail, CN Marine Inc., la Société canadienne des postes, Canadair, Limitée.

1.39 Le comité a publié trois rapports. Le Dix-huitième portait sur la Commission canadienne du lait. Le Dix-neuvième réaffirmait les recommandations faites précédemment dans cinq importants rapports présentés à la Chambre des communes et portant sur l'obligation de rendre compte des sociétés contrôlées par le gouvernement. Le Vingtième

Rapport était axé sur les activités de la Société canadienne des postes en se reportant au cadre de l'obligation de rendre compte, cadre élaboré au chapitre 2 de mon Rapport de 1982.

1.40 Ces rapports – que l'on retrouve à l'annexe C – mettent l'accent sur la nécessité immédiate d'avoir une vaste législation pour améliorer l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne.

1.41 Je prévois qu'un autre rapport, qui porte principalement sur les activités de Canadair, Limitée, aura été publié par le Comité des comptes publics au moment de la présentation de mon Rapport annuel.

1.42 **Nécessité d'améliorer l'obligation de rendre compte.** Je suis toujours préoccupé au sujet du contrôle et de la surveillance générale, par le gouvernement et le Parlement, des sociétés propriété de la Couronne. L'année dernière des événements sont survenus dans un certain nombre de sociétés de la Couronne, qui ont fait ressortir davantage les lacunes actuelles. De façon à simplifier l'exposé, je ne décris que les événements qui concernent Canadair, Limitée et la Corporation de développement des investissements du Canada (CDIC), pour illustrer les lacunes qui persistent à l'intérieur du cadre d'obligation de rendre compte.

1.43 En 1982, j'ai indiqué, à des fins de législation, les grandes lignes d'un cadre de l'obligation de rendre compte qui comprenait les principaux éléments suivants:

- autorisation et mandat;
- financement;
- direction;
- contrôle;
- rapports;
- vérification.

1.44 L'examen de la situation de Canadair, Limitée et de la CDIC à l'aide de ce cadre est révélateur.

1.45 **Autorisation et mandat.** Pour que l'obligation de rendre compte des sociétés soit pertinente, il importe que le gouvernement et le Parlement examinent et approuvent les principaux objectifs d'une société propriété de la Couronne au moment de sa création et qu'ils examinent périodiquement l'à-propos du mandat qui lui est confié.

- Après être devenu propriétaire de la CDIC, le 15 septembre 1982, le gouvernement a attribué à cette société des pouvoirs qui lui permettent de participer à n'importe quelle activité économique, ou presque. À l'heure actuelle, la CDIC gère les affaires de trois sociétés de la Couronne qui étaient antérieurement autonomes: Canadair Limitée, The de Havilland Aircraft of Canada Limited et Eldorado Nucléaire Limitée. Le projet de loi C-158, qui a

été déposé pour une première lecture le 25 mai 1983, indique l'intention de transférer à la CDIC d'autres investissements du gouvernement. Je me préoccupe du fait que le Parlement n'a pas eu suffisamment de temps pour approuver l'acquisition et le mandat de la CDIC ou pour débattre directement de son mode de fonctionnement.

- Canadair a été achetée en janvier 1976 au coût de $ 46,6 millions. Depuis lors, elle s'est engagée dans le programme Challenger dont le coût total était de $ 1,9 milliard en décembre 1982. À l'exclusion des récentes audiences devant le Comité des comptes publics, le Comité des finances, du commerce et des questions économiques et le Comité sénatorial des finances nationales, il n'y a pas eu en temps opportun d'examen, par le Parlement, pour savoir si les objectifs qui justifiaient l'achat de Canadair, Limitée avaient été atteints.

1.46 Financement. Pour que les sociétés puissent s'acquitter convenablement de leur obligation de rendre compte, il faudrait que le gouvernement évalue les ressources financières et formule les recommandations au Parlement au sujet de la forme de financement (par actions, prêts, crédits, etc.) qui devrait être utilisée et des effets que le financement proposé pourrait avoir sur les deniers publics. Il faudrait obtenir l'approbation du Parlement avant que les fonds publics ne soient engagés.

- Le programme Challenger de Canadair a été financé par des lettres d'accord d'un montant global qui excédait $ 1 milliard, sans l'approbation préalable du Parlement. Ce n'est qu'une fois les montants dépensés que le Parlement a eu l'occasion d'examiner et de débattre l'engagement de fonds provenant des deniers publics. Dans son témoignage devant le Comité sénatorial des finances nationales en juin 1982, le président du Conseil du Trésor a indiqué que, selon lui, le recours par Canadair à des lettres d'accord n'était pas approprié.

- Les détails sur la façon dont la CDIC obtiendra et utilisera les crédits nécessaires pour financer ses investissements et ses dépenses de fonctionnement n'ont pas été exposés clairement au Parlement. L'on ne précise pas, par exemple, si le produit de la cession éventuelle d'un placement quelconque déjà transféré à la CDIC doit être retourné directement au Fonds du revenu consolidé.

1.47 Direction. Pour que les sociétés puissent s'acquitter correctement de leur obligation de rendre compte, chacune d'elles doit recevoir régulièrement une définition précise de ses responsabilités, ainsi qu'une définition des cibles de rendement à atteindre. Les conseils d'administration des sociétés devraient demeurer indépendants du gouvernement et diriger les activités de leur société. Chaque conseil d'administration devrait avoir des directives et des lignes de conduite claires et publiques sur les objectifs que doit atteindre la société.

- Au sujet de Canadair, des témoignages devant le Comité des comptes publics ont clairement indiqué que les membres de son conseil d'administration n'avaient reçu du gouvernement aucune instruction précise sur leur rôle et leurs responsabilités au moment de leur nomination. Des témoignages ont

également montré qu'au cours de la période 1976-1982, il a toujours existé une confusion au sujet du rôle et des responsabilités des membres du conseil d'administration vis-à-vis du représentant du gouvernement qui siégeait au même conseil. À mon avis, une étude plus poussée du fonctionnement des conseils d'administration des sociétés de la Couronne s'impose.

- En ce qui a trait à la CDIC, je suis préoccupé par la possibilité que l'article de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes (LSCC) concernant la "convention unanime des actionnaires" soit mal appliqué. Je crois que cet article de la LSCC vise essentiellement les sociétés à "actionnaire unique" ou les sociétés à peu d'actionnaires. Je ne pense pas qu'il convienne à des sociétés dont le chiffre d'affaires est de plusieurs millions de dollars et dont tous les Canadiens sont propriétaires. Le gouvernement a autorisé le ministre d'État au développement social à faire une déclaration écrite restreignant les droits, les pouvoirs et les fonctions qu'exercent les membres du conseil d'administration de la CDIC dans la gestion des activités de cette société. C'est ce qu'a fait le ministre. Tous les droits, pouvoirs et fonctions exercés en ce sens par le conseil d'administration de la CDIC et tous les engagements et obligations liés à ces droits, pouvoirs et fonctions ont effectivement été transférés au ministre d'État au développement social qui a ainsi assumé la direction de la CDIC. Il semblerait que ce transfert ait eu pour effet d'éliminer tout fonctionnement autonome du conseil d'administration.

1.48 À cet égard, je remarque que le projet de loi C-153 propose d'autoriser le gouverneur en conseil à formuler des directives semblables à l'égard de toutes les sociétés de la Couronne dont la totalité des actions est détenue pour le compte du Canada ou dont tous les directeurs ont été nommés par un ministre ou par le gouverneur en conseil. Le fait d'étendre un tel contrôle aux conseils d'administration des sociétés de la Couronne semble contraire à l'une des raisons invoquées tout d'abord pour la création des premières sociétés de la Couronne – soit un degré d'autonomie par rapport au gouvernement et aux décisions politiques. En outre, le gouvernement qui a maintenant la possiblité d'affaiblir le pouvoir des conseils d'administration des sociétés propriété de la Couronne pourrait être en train d'éliminer un mécanisme de contrôle important des activités des sociétés de la Couronne en question.

1.49 **Contrôle.** Un contrôle approprié assure que le gouvernement peut compter sur des moyens efficaces pour vérifier de façon permanente les activités des sociétés propriété de la Couronne et exercer un contrôle advenant le cas où il y aurait déviation des objectifs fixés. La classification de ces sociétés, aux termes de la Loi sur l'administration financière, devrait cadrer avec le niveau requis de direction, de contrôle ainsi que d'obligation de rendre compte, et des critères clairs devraient être établis à l'égard de cette classification. Toutes les sociétés devraient être classifiées selon ces critères et la classification de chaque société devrait être réexaminée périodiquement.

- La perte de $1,4 milliard dont Canadair a fait rapport en 1982 démontre l'insuffisance des contrôles actuels. Des témoignages devant le Comité des comptes publics indiquent que le gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires pour surveiller et contrôler de façon suffisante les activités de

Canadair, entre 1976 et 1981. Cette absence de contrôle peut être en partie attribuée au fait que Canadair, en tant que société en propriété exclusive, n'a jamais figuré à l'annexe de la Loi sur l'administration financière et que, par conséquent, elle n'a jamais été assujettie à ce niveau, même limité, d'obligation de rendre compte.

- Il est difficile de savoir dans quelle mesure Canadair, maintenant filiale de la CDIC, et les autres filiales de la CDIC seront obligées de rendre compte au gouvernement et au Parlement.

1.50 Toutefois, je m'inquiéterais qu'une loi visant à accroître la responsabilité des sociétés propriété de la Couronne recommande que le gouvernement s'appuie de façon indue sur des mesures et des règlements administratifs pour traiter des questions particulières à chacune de ces sociétés. En effet, celles-ci ont droit à un degré approprié d'autonomie et de latitude pour leur permettre de fonctionner avec efficacité dans le secteur commercial.

1.51 **Rapports.** Une composante essentielle du cadre de l'obligation de rendre compte consiste à fournir au Parlement l'information opportune, suffisante et pertinente sur les plans, les besoins de ressources et le rendement de chacune des sociétés propriété de la Couronne.

- Le Parlement n'a reçu ni rapport ni état financier de Canadair entre 1976 et 1982. Si de tels rapports avaient été présentés, le Parlement aurait eu l'information nécessaire et aurait donc eu l'occasion de poser des questions sur le bien-fondé de l'investissement en rapport avec les garanties données par le gouvernement du Canada.

- Je suis encouragé par les rapports trimestriels qu'ont émis récemment les compagnies Canadair et de Havilland, à titre de filiales de la CDIC. En effet, ceux-ci présentent maintenant un degré d'information financière qui se compare favorablement aux normes qui visent les sociétés publiques conventionnelles. Je suis persuadé que ces rapports fourniront un solide point de départ vers d'autres améliorations qui répondront mieux aux besoins du Parlement.

1.52 **Vérification.** Le mandat de la vérification prescrit par la loi joue un rôle essentiel en donnant des assurances au Parlement, au gouvernement, aux conseils d'administration et aux gestionnaires des sociétés sur le cadre d'obligation de rendre compte. À l'heure actuelle, le mandat prescrit de la vérification de nombreuses sociétés propriété de la Couronne n'est pas assez vaste pour donner les assurances nécessaires.

- Le mandat de la vérification qui a trait à Canadair ne consiste qu'en une attestation des questions financières semblable à celle que prescrit la loi pour les sociétés du secteur privé; ce type de vérification n'implique ni l'examen de la conformité avec les autorisations gouvernementales, ni l'identification et le rapport des "autres questions" soulevées au cours de la vérification et qui pourraient être jugées d'intérêt pour le Parlement. Les vérifications de la

"conformité" et des "autres questions" font partie de la vérification législative des sociétés qui figurent à l'annexe de la Loi sur l'administration financière. Si Canadair avait été assujettie à une telle vérification, le gouvernement et le Parlement auraient peut-être été saisis plus tôt des problèmes économiques et techniques de cette société. À mon avis, ces problèmes auraient été décelés plus rapidement si Canadair avait été assujettie à une vérification intégrée avec un accent supplémentaire sur l'optimisation des ressources.

- La CDIC est de fait une société de portefeuille qui administre d'autres grandes sociétés propriété de la Couronne. La LAF précise le mandat de vérification qui s'applique à la CDIC. Toutefois, le mandat de vérification pour chacune de ses filiales demeure flou. Il est important qu'il soit au moins aussi étendu que celui prévu pour la CDIC.

1.53 **Vérifications législatives améliorées.** Mon Bureau est préoccupé à la fois par la qualité et par l'uniformité des travaux de vérification accomplis de même que par la pertinence du mandat de la vérification à laquelle chaque société propriété de la Couronne est assujettie en vertu de la loi. Je suis heureux d'annoncer que des progrès ont été accomplis dans ces deux domaines au cours de la dernière année.

1.54 J'ai prêté une attention spéciale aux normes et à l'uniformité des méthodes de vérification retenues dans les sociétés propriété de la Couronne. Le 17 janvier 1983, près de 200 experts comptables supérieurs associés à la vérification des sociétés de la Couronne se sont réunis à Ottawa pour participer à un atelier d'une journée, parrainé par mon Bureau, qui portait sur "La vérification législative des sociétés de la Couronne". Des vérificateurs du secteur privé de sociétés de la Couronne, des vérificateurs internes de sociétés de la Couronne, des représentants de mon Bureau et des vérificateurs provinciaux, dont les vérificateurs généraux de quatre provinces, ont discuté ouvertement de leur conception et partagé leurs opinions, expérience et responsabilités dans l'exécution de ce genre de vérification et la présentation de rapports sur les vérifications législatives des sociétés propriété de la Couronne. J'ai bon espoir que l'atelier aboutira à un engagement accru des membres de notre profession dans l'élaboration de normes et à une plus grande uniformité au niveau des méthodes d'exécution et de faire rapport des vérifications législatives.

1.55 L'année dernière, je concluais que la vérification intégrée pour toutes les sociétés en propriété exclusive de la Couronne était requise pour s'assurer d'un procédé uniforme d'examen indépendant de cette partie importante et croissante du trésor public. Cela ne s'est pas produit. Il y a eu cependant certains indices de progrès en ce qui concerne l'obtention d'un mandat de vérification plus vaste, à la fois pour les vérificateurs internes et externes des sociétés propriété de la Couronne.

1.56 J'ai remarqué au cours de l'année qu'un certain nombre de sociétés de la Couronne ont élargi le mandat de leurs vérificateurs internes pour y inclure une composante de l'optimisation des ressources.

1.57 En ce qui concerne les vérifications intégrées externes, le projet de loi constituant Canagrex en société de la Couronne inclut un article qui permet au vérificateur général, lorsqu'il le juge nécessaire, de procéder à une vérification intégrée des comptes de ladite société. Je pense que plus de lois instituant les sociétés de la Couronne devraient renfermer des dispositions de ce genre.

1.58 Je ne veux pas dire que mon Bureau soit le seul organisme capable de mener de telles vérifications. Mon Bureau possède une très vaste expérience de la vérification intégrée, mais d'autres cabinets de vérification du secteur privé peuvent également accomplir ce travail. Il est des circonstances où le vérificateur du Parlement a besoin d'obtenir de l'information et des déclarations de fiabilité de la part de la direction des sociétés de la Couronne et de leurs vérificateurs du secteur privé. En l'occurrence, je suis convaincu que l'information sera communiquée et que la collaboration s'établira.

1.59 Le 29 mars 1983, le président de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA) avisait le Comité des comptes publics (CCP) des vues de l'ICCA sur l'à-propos de mener des vérifications intégrées des sociétés propriété de la Couronne. La position de l'ICCA peut être résumée dans cette citation tirée d'une lettre du président de l'ICCA adressée au président du CCP:

> L'ICCA continue de favoriser l'utilisation de la vérification intégrée dans le cas des sociétés de la Couronne pour lesquelles les profits et l'analyse de la concurrence ne mesurent pas de façon adéquate le rendement.
>
> Des textes de lois qui exigeraient la vérification intégrée pour ce genre de sociétés de la Couronne amélioreraient l'obligation de rendre compte de ces entités à l'égard du Parlement ainsi qu'à l'égard des conseils d'administration et du gouvernement, qui ont déjà le pouvoir d'exiger des vérifications intégrées.

1.60 En traitant de nouveau du thème de l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne, qui constituait un élément majeur de mon rapport de l'année dernière, je veux énoncer, sans ambiguïté, que le vérificateur général, qui est un Officier du Parlement, doit "signaler tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes". Cela suppose l'existence d'un cadre approprié d'obligation de rendre compte. Lorsque la réalisation des politiques du gouvernement est assurée par des ministères et des organismes, un cadre d'obligation de rendre compte est déjà en place. Par contre, lorsque le gouvernement choisit de faire réaliser ses politiques par des sociétés propriété de la Couronne, le cadre d'obligation de rendre compte se révèle défectueux et inadéquat.

1.61 La taille même des sociétés propriété de la Couronne fait ressortir l'importance de l'obligation de rendre compte. Les sociétés propriété de la Couronne emploient plus d'un quart de million de personnes. Avec des revenus de $ 40 milliards pour l'exercice terminé le 31 mars 1983 (ils s'élevaient à $ 31,9 milliards l'année dernière) et des dépenses de $ 44,2 milliards (comparativement à $ 33,7 milliards pour l'année précédente), les sociétés propriété de la Couronne constituent un segment très important du volume des affaires au

RENSEIGNEMENTS SOMMAIRES - SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Indicateurs de taille (note 1)

(au 31 mars 1983 et 1982)

Catégorie	Nombre de sociétés mères 1983	1982	Effectif 1983	1982	Actif 1983	1982	Passif 1983	1982	Revenus 1983	1982	Dépenses 1983	1982
							(en millions de dollars)					
Département	14	14	33 625	30 619	$ 1 414	$ 15	$ 4 543	$ 6	$ 10 549	$ 5 959	$ 13 759	$ 8 964
Mandataire (note 2)	20	20	81 079	82 440	3 769	3 307	3024	2 685	4 761	3 098	5 580	3 821
Propriétaire	20	25	137 062	145 224	42 682	40 257	33 750	31 914	14 380	13 337	16 728	13 730
Autres sociétés d'État	18	17	5 146	4 942	23 867	23 187	23 031	22 402	6 120	6 142	3 822	3 874
	58	62	223 287	232 606	70 318	66 751	59 805	57 001	25 261	22 577	26 130	21 425
TOTAL	72	76	256 912	263 225	$ 71 732	$ 66 766	$ 64 348	$ 57 007	$ 35 810	$ 28 536	$ 39 889	$ 30 389
Entreprises mixtes					$ 7 953	$ 7 468	$ 6 740	$ 6 075	$ 4 076	$ 3 284	$ 4 191	$ 3 190
Autres entités et sociétés associées					28	34	11	12	75	69	75	73
					$ 7 981	$ 7 502	$ 6 751	$ 6 087	$ 4 151	$ 3 353	$ 4 266	$ 3 263

Notes:

1. Les totaux pour les entreprises mixtes ne comprennent pas les montants relatifs à sept organismes internationaux dont, à l'exception d'un cas mineur, le Canada possède moins de 10 p. 100 des actions avec droit de vote. Sont également exclues 28 entités inactives et autres entités mineures pour lesquelles les renseignements n'étaient pas facilement disponibles.

2. Pour les sociétés de mandataire, les totaux de 1983 comme ceux de 1982 ne comprennent pas l'actif et le passif de la Société canadienne des postes car les états financiers ne sont pas encore disponibles. Toutefois, des revenus postaux s'élevant à $ 2 179 millions et des dépenses de $ 2 469 millions ont été inclus aux chiffres pour l'exercice terminé le 31 mars 1983. Les chiffres comparatifs pour la période allant de la constitution de la société, le 16 octobre 1981, au 31 mars 1982, étaient respectivement $ 815 millions et $ 1 100 millions, et ont été inclus en 1982.

Pièce 1.2

Canada. Leur énorme importance nécessite l'existence d'un cadre d'obligation de rendre compte qui soit approprié.

1.62 La situation se compare avec ce que j'ai dit auparavant au sujet des états financiers. Je suis préoccupé par la question de l'intégrité de l'information financière que reçoit le Parlement. En ce qui a trait aux sociétés propriété de la Couronne, je m'inquiète du fait que l'information communiquée au gouvernement et au Parlement puisse être aussi bien incomplète qu'inopportune et que ces lacunes puissent exister et existent effectivement dans la création, le fonctionnement et les comptes rendus des sociétés propriété de la Couronne qui engouffrent d'importantes sommes tirées des impôts des contribuables.

1.63 À mon avis, on ne devrait pas tolérer que cette situation se perpétue. Tant qu'elle durera, les membres du Parlement se verront privés d'une partie de leur droit fondamental de représenter leurs électeurs lors des prises de décisions cruciales sur la façon de répartir et de comptabiliser les taxes.

1.64 Si j'ajoute à ces derniers propos ceux que j'ai tenus au sujet des états financiers du gouvernement du Canada, le résultat n'est rien de moins qu'une fragmentation de la souveraineté du Parlement.

1.65 **Lettres d'accord.** L'année dernière, j'ai exprimé ma préoccupation au sujet de certaines mesures prises par le gouvernement, qui avaient pour effet d'engager le Parlement à soutenir des entreprises en difficulté avant qu'il ait pu analyser au préalable les intérêts en jeu. J'étais tout particulièrement préoccupé par l'utilisation des lettres d'accord comme un moyen d'appuyer les emprunts contractés par les sociétés. Ces lettres sont des documents qu'utilisent les ministères et organismes pour inciter les établissements financiers à accorder des prêts aux diverses sociétés avant l'obtention d'une garantie officielle de Sa Majesté. En pratique, ce sont des garanties émises sans l'approbation du Parlement.

1.66 Je suis heureux que notre travail de vérification de cette année ait révélé que l'on n'avait émis aucune nouvelle lettre d'accord pour soutenir des entreprises en difficulté.

1.67 Toutefois, je tiens à citer deux ententes où l'on fournit une certaine forme de protection à des établissements financiers.

1.68 Le premier cas a trait à Dome Petroleum Ltée. Le 29 septembre 1982, le gouvernement du Canada, quatre des grandes banques canadiennes et Dome Petroleum signaient une entente de principe. En vertu de cette entente et sous certaines conditions préalables, le gouvernement du Canada s'engageait à acheter pour $500 millions de débentures de Dome Petroleum par l'entremise d'une nouvelle société de la Couronne que l'on établirait avec l'approbation du Parlement. Ces conditions comprenaient l'approbation du Parlement ainsi que l'accord des autres créanciers de Dome Petroleum, l'approbation des

actionnaires de Dome Petroleum et une importante restructuration de la dette de la compagnie.

1.69 Notre vérification des activités du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources nous a fait découvrir un autre cas du genre. Il s'agit de Mechron Energy Ltd. (Mechron), filiale de Canertech Inc., elle-même filiale de Petro-Canada.

1.70 Le montant en jeu est peu élevé comparativement au cas de Dome Petroleum. Mais cette affaire nous donne un aperçu révélateur des activités d'une compagnie qui n'est que l'une des diverses filiales de Canertech. Cela nous rappelle jusqu'à quel point les sociétés contrôlées par une filiale d'une société propriété de la Couronne peuvent être soustraites à un examen public rigoureux.

1.71 Mechron a donné à la banque ses comptes clients et ses stocks en garantie d'un prêt et a émis à celle-ci une obligation garantie de $ 1 million portant sur tous ses éléments d'actif. La société Canertech (société en propriété exclusive du gouvernement du Canada) a convenu de demeurer le propriétaire majoritaire de la compagnie (Mechron) à moins de recevoir un consentement préalable par écrit de la banque. Comme Canertech consent à demeurer le propriétaire majoritaire de Mechron, la protection est assurée à la banque par une société de la Couronne en propriété exclusive du gouvernement.

Entraves à une gestion productive dans la fonction publique

1.72 Nous poursuivons notre tâche qui consiste à nous assurer que les ministères et organismes du gouvernement ont dépensé les deniers publics pour les fins auxquelles le Parlement les a affectés, en tenant compte de l'économie et de l'efficience et en mettant en place des mécanismes visant à surveiller l'efficacité des programmes.

1.73 Cette année, notre rapport porte sur quatre vérifications d'envergure gouvernementale et autres études ainsi que sur onze vérifications intégrées. On trouvera à la fin de ce chapitre les messages essentiels que nous avons tirés des chapitres auxquels ils se rapportent.

1.74 L'une de ces études a ouvert à notre Bureau de nouveaux sentiers. On la retrouvera sous la forme du chapitre 2 du présent Rapport annuel, chapitre intitulé "Entraves à une gestion productive dans la fonction publique".

1.75 Je crois que cette étude présentera un intérêt particulier pour tous ceux qui se préoccupent de la gestion du gouvernement.

1.76 Cette étude provient d'une préoccupation soulevée par notre Bureau, depuis déjà 1978:

Comme les commissaires de la Fonction publique l'ont récemment fait remarquer dans une déclaration publique, une partie des problèmes de gestion d'aujourd'hui provient du fait "que la Fonction publique est bien moins généreuse pour les bons gestionnaires que ne l'est le secteur privé". Le système actuel de gestion du personnel semble offrir peu de récompenses et d'encouragements – tangibles ou intangibles – pour les économies réalisées dans l'utilisation des ressources humaines. De fait, *le système semble décourager les gestionnaires qui voudraient promouvoir l'utilisation économique et de bon rendement des ressources à la fois humaines et financières.* (Les italiques sont de moi.)

1.77 L'étude que nous avons spécialement consacrée à cette question a pour objet de trouver et d'examiner les raisons des sérieuses entraves à une gestion productive dans la fonction publique. Dans la ligne stricte du mandat dont notre Bureau a été investi, l'étude définit la gestion productive comme une gestion "qui assure l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources et des deniers publics – gestion qui obtient des résultats satisfaisants à un coût raisonnable".

1.78 Ce que les parlementaires, qui expriment la pensée du peuple canadien, attendent de moi je crois, c'est non seulement de leur faire savoir si le gouvernement dépense les fonds publics avec le soin et la prudence que chacun des citoyens de ce pays apporte à l'utilisation de son propre revenu, mais également, si ce sens de la rigueur, de la modération et de la diligence, qui permet d'obtenir des résultats avec le maximum d'efficacité et d'économie, s'est traduit par des effets concrets sur la gestion du gouvernement.

1.79 La conclusion indubitable de notre étude est qu'il existe effectivement de sérieuses entraves qui rendent difficile l'amélioration de la gestion productive au sein de la bureaucratie. Elle révèle trois principaux types d'entraves: en premier lieu, les priorités politiques qui ont des incidences marquantes sur la gestion productive; en deuxième lieu, le sentiment qu'éprouvent les gestionnaires de ployer sous la charge des nombreuses tâches administratives et procédurières; en troisième lieu, le fait que, dans cette voie vers une gestion productive, les facteurs stimulants sont plutôt rares, tandis que les facteurs de découragement sont nombreux.

1.80 L'étude fait également ressortir le fait que, sous-tendant ces trois entraves et y contribuant, il y a l'inévitable complexité du gouvernement, complexité liée non seulement à l'ampleur de l'organisation, mais aussi à toute cette diversité d'objectifs immanquablement associés au secteur public.

1.81 Il importe de ne pas se méprendre sur les raisons sous-jacentes à cette complexité. Par exemple, en matière de processus politique, il existe deux genres très différents d'objectifs propres à ce domaine qui sont susceptibles de contribuer à rendre le degré de productivité inférieur à celui du secteur privé.

1.82 Ce sont d'abord les objectifs politiques qui traduisent, espérons-le, un consensus de la part des Canadiens. Le bilinguisme fédéral est partie intégrante du Canada. L'égalité des chances est un principe essentiel. Que cette égalité règne entre les régions, cela aussi, les Canadiens le tiennent pour important. Jusque dans sa manière d'engager les gens ou de les remercier de leurs services, le gouvernement du Canada se doit d'être un modèle de conduite.

1.83 Toutefois, c'est un autre aspect que révèle notre étude: en effet, des gestionnaires du secteur public affirment que, lorsqu'ils cherchent à réduire les coûts par la mise en oeuvre de propositions d'ordre économique qui paraîtraient logiques au secteur privé, leurs propositions se heurtent à une sorte de préjugé politique selon lequel ce genre d'économie est perçu comme une réduction des services du gouvernement plutôt qu'une amélioration de sa productivité. Dans les entrevues qui constituent en majeure partie la base de notre étude, il revient à plusieurs reprises le fait que les recommandations présentées par les ministères pour une utilisation plus économe des ressources se butent fréquemment à la résistance politique.

1.84 Si l'on aspire à une amélioration de la gestion productive, la situation doit alors changer. Dans ce Rapport destiné au Parlement, je rappelle aux parlementaires qu'un tel changement requiert un acte de volonté politique.

1.85 Une fois pour toutes, cependant, il faut mettre les choses au clair: notre Bureau ne préconise pas que l'on sacrifie toutes les priorités sociales et politiques sur l'autel d'une productivité à courte vue. Notre étude ne laisse planer aucun doute sur le fait que le gouvernement, de par sa nature, est tenu de réaliser tout un éventail d'objectifs. L'un d'entre eux est l'optimisation des ressources, et c'est celui que le mandat confié à mon Bureau exige que j'examine. Mais je reconnais que l'optimisation des ressources, vue dans l'optique du gouvernement, ne peut se mesurer en des termes qui définissent simplement la productivité. Cette optimisation s'acquiert aussi en répondant à des impératifs socio-culturels et politiques, au sens large du terme, qui, en vertu de critères plus étroits, pourraient être considérés comme susceptibles de nuire à la productivité. Je conviens parfaitement – et notre étude en témoigne, comme l'ensemble de notre vérification – que le gouvernement, par son essence même, est là pour servir à des fins multiples. C'est dans le contexte de tels accomplissements que la productivité de la fonction publique doit être mesurée.

1.86 La deuxième entrave à une meilleure gestion productive relevée dans notre étude est le fardeau qu'impose aux gestionnaires l'observation d'une foule de procédures administratives. Un bon nombre des gestionnaires que nous avons interrogés soutiennent que la réalisation efficace et efficiente des services est compromise par le temps et l'énergie qu'il faut consacrer à se conformer aux règlements et à répondre à l'attente des organismes centraux et de divers ministères.

1.87 Pour saisir l'importance de cette partie de l'étude, nous devons reconnaître qu'il faut équilibrer les exigences des systèmes de rapports et d'obligation de rendre compte avec la liberté de manoeuvre nécessaire aux gestionnaires pour prendre des décisions.

1.88 Vers la fin des années 70, le gouvernement a pris de très importantes mesures pour corriger ce que l'on percevait comme de graves insuffisances au niveau des systèmes de gestion et de contrôle financiers. Trois facteurs importants entrèrent en jeu.

1.89 En premier lieu, il y eut l'insistance continue que mit notre Bureau, dans chacun de ses rapports présentés à partir du milieu des années 70, à affirmer qu'il était urgent et indispensable d'assurer la mise en place de systèmes de gestion et de contrôle financiers adéquats. En deuxième lieu, le Bureau du contrôleur général a été créé et un contrôleur général a été désigné. En troisième lieu, la Commission Lambert présentait, en mars 1979, son rapport qui renfermait des recommandations importantes visant des améliorations à apporter à la gestion financière et à l'obligation de rendre compte. Il n'est pas exagéré de dire que ces trois initiatives ont entraîné une révolution tranquille à l'intérieur de la bureaucratie.

1.90 Entre autres modifications fondamentales, citons l'établissement d'un plan financier pluriannuel, le nouveau Système de gestion des secteurs de dépenses ainsi que l'introduction du système des enveloppes; il y eut enfin le lancement du projet du contrôleur général pour le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion.

1.91 Il est hors de doute que ces initiatives représentent des étapes importantes vers un niveau supérieur de gestion financière et d'obligation de rendre compte.

1.92 Ce que notre étude fait ressortir toutefois bien nettement dans sa conclusion est le fait que cette imposition de contrôles et de systèmes fortement centralisés a d'autres conséquences. Certes, elle ne va pas jusqu'à étouffer l'initiative individuelle des gestionnaires, mais elle consomme inévitablement une sérieuse partie de leur temps et de leur énergie.

1.93 Il faut dire ici, en toute sincérité, que la Commission Lambert – tout comme la Commission Glassco, dans les débuts des années 60 – avait admis qu'il fallait trouver un juste milieu entre, d'une part, les contraintes que subissent les cadres supérieurs du fait de l'imposition de systèmes de mesure et, d'autre part, la nécessité pour les gestionnaires efficaces de disposer d'une certaine liberté de manoeuvre pour prendre leurs propres décisions. Notre propre étude reconnaît que les deux côtés de l'équation sont importants. Toutefois, ce qu'elle révèle également, c'est que l'équilibre entre les deux est difficile à réaliser.

1.94 Tout au long des années 70, notre Bureau reconnaissait clairement – et il le reconnait toujours – que ces systèmes destinés à compiler l'information, à évaluer et à établir des rapports sont nécessaires et même cruciaux.

1.95 Mais il est tout aussi crucial et nécessaire à la productivité et à l'obtention de résultats d'avoir des gestionnaires dont l'énergie et les heures de travail ne se consument pas dans les procédures bureaucratiques dévoreuses de temps que ces systèmes exigent.

1.96 De façon claire, il découle de notre étude que ces exigences inconciliables imposées aux gestionnaires en matière de temps, d'énergie et de ressources contribuent à engendrer un problème de moral dans la fonction publique. Les extraits des réponses dont notre étude fait état révèlent un degré de frustration très élevé.

1.97 De toute évidence, la gestion productive est indissolublement liée au moral. Il se peut bien que ce Bureau, dans le cadre de son mandat qui consiste à renseigner le Parlement sur l'optimisation des ressources, doive chercher à faire état des facteurs susceptibles d'accroître le sens des valeurs chez les individus.

1.98 Le facteur humain est un élément capital pour atteindre à l'optimisation des ressources – capital pour toute organisation qui vise des objectifs d'économie, d'efficience et d'efficacité.

1.99 Dire, cependant, que les hommes et les femmes constituent les ressources-clés d'une organisation, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, n'est qu'une simple lapalissade. Ce qui est difficile à réussir, c'est l'étape suivante – la création d'un milieu de travail dans lequel les individus peuvent en arriver au maximum de leur productivité.

1.100 Vues sous cet angle, les observations que notre étude formule à propos des incitations à une gestion productive et des facteurs qui ne la favorisent pas – troisième aspect de l'étude – revêtent une importance particulière, tout autant que les suggestions que l'on fait à la fin de l'étude.

1.101 Une remarque sur laquelle j'insiste particulièrement est que si le gouvernement désire vraiment améliorer la gestion productive et l'optimisation des ressources au sein de la fonction publique, il doit manifester de manière concluante qu'il s'agit là pour lui d'un réelle priorité. J'accorde une importance égale à cette autre idée que propose l'étude, à savoir que le gouvernement doit établir sciemment le noyau ou la "masse critique" des capacités en gestion dont il aura besoin au cours des vingt prochaines années. Comme l'indique l'étude, l'amélioration de toute gestion productive repose en fin de compte sur les individus.

1.102 À ce propos, je tiens à préciser ici que ma décision de publier cette étude ne signifie en rien que j'aie voulu critiquer les fonctionnaires. Je crois au contraire que cette étude permettra de clarifier leur rôle.

1.103 Depuis mon arrivée à Ottawa, il y a trois ans, je constate un phénomène mystérieux qui se perpétue: il m'arrive de rencontrer régulièrement, en tête-à-tête, des fonctionnaires de l'État qui oeuvrent à tous les niveaux; ce sont visiblement des gens intelligents, doués d'imagination, et des travailleurs. Pourtant, je m'aperçois en même temps, par les travaux qui se font à mon Bureau, que dans un trop grand nombre de cas, leur énergie et leur intelligence ne se traduisent pas par un niveau de productivité à la mesure de leurs capacités et de leur nombre.

1.104 Notre étude, cette année, ne fournit pas toutes les réponses au mystère mais elle indique où on peut les trouver. Non seulement elle explique les raisons des entraves à une gestion productive, mais elle met aussi en lumière le fait que la nature même du secteur public exige que l'on attende de lui autre chose en matière de gestion productive que ce que l'on retrouve dans le secteur privé.

1.105 Le gouvernement fédéral est une organisation vaste et complexe. Ses couloirs sont un véritable dédale. Le fonctionnaire de l'État doit apprendre à travailler pour réussir dans une telle complexité qui elle-même, et dans une large mesure, comme notre étude le montre clairement, fait partie intégrante de la nature même du processus gouvernemental. D'autres facteurs qui contribuent à cette complexité peuvent être atténués, voire éliminés. J'espère qu'ils le seront et que mon Bureau sera bientôt en mesure d'annoncer que les fonctionnaires du gouvernement fédéral sont soulagés d'une partie de ces contraintes.

1.106 Entre-temps, ils doivent poursuivre leur travail, sans cesser d'être fréquemment en butte à de virulentes critiques de l'extérieur, critiques auxquelles ils ne peuvent répondre alors qu'ils sont tiraillés sans répit par des exigences complexes qui consomment leur temps et leur énergie.

1.107 En résumé, si notre examen des entraves à une gestion productive n'est qu'une modeste tentative pour faire la lumière sur les causes sous-jacentes des déficiences de la gestion dans la fonction publique, il offre en revanche une vision concrète des difficultés et des défis à surmonter pour l'amélioration de la gestion productive dans la fonction publique. Il est fort possible, en particulier, que cet examen sonne l'heure où nous avons vraiment pris conscience que le fait d'imposer des contrôles centralisés et des systèmes étendus à tout le gouvernement, quelque admirable que soit l'intention qui a présidé à leur introduction, peut se révéler une démarche très anti-productive.

1.108 Et cependant, bien que notre étude laisse à entendre que le pendule pousse trop loin son oscillation dans le sens de l'imposition de contrôles et de systèmes de mesure, restreignant ainsi la capacité d'innover du gestionnaire quand elle ne l'éteint pas tout à fait,

elle n'apporte en fait aucune preuve de cette théorie. Elle ne cherche même pas à la prouver. Elle avance simplement des suggestions.

1.109 Que ce soit dans le secteur public ou dans le secteur privé, on doit disposer de mécanismes qui permettent de savoir dans quelle mesure on a atteint les objectifs qu'on s'est fixés. Étant donné la complexité des objectifs que compte le secteur public, les instruments de mesure doivent être, eux aussi, complexes. C'est une tâche extrêmement ardue. Les détracteurs ont toutes les armes en mains pour affirmer qu'elle est irréalisable, qu'on ne parviendra jamais à la rendre rentable et que l'ensemble du processus exige trop de temps de la part des ministères. Mais accepter cela, c'est s'avouer vaincu avant d'engager le combat.

1.110 Le rôle que le gouvernement joue dans notre vie n'ira pas en s'atténuant; les rouages du gouvernement ne perdront pas de leur complexité; la nécessité de mesurer le degré d'économie, d'efficience et d'efficacité des ministères, des organismes gouvernementaux et des sociétés propriété de la Couronne n'est pas en voie de disparaître. Quelles que soient les difficultés à vaincre pour y parvenir, les mécanismes qui permettront cette mesure doivent être mis en place.

L'évaluation de programmes

1.111 L'évaluation de programmes constitue l'une de ces mesures. Elle requiert la collecte et l'analyse systématiques des données relatives aux programmes afin de parvenir à en déterminer la valeur et la pertinence. Cette activité constitue le coeur même d'une gestion optimale des ressources.

1.112 La vérification d'envergure gouvernementale, qui fait l'objet du troisième chapitre du Rapport de cette année, étudie l'évaluation de programmes. Depuis le dernier Rapport que mon Bureau a présenté en 1978 sur la question de l'évaluation de l'efficacité de programmes, un certain nombre d'initiatives encourageantes ont été mises de l'avant.

1.113 Il y a eu tout d'abord la création, par le contrôleur général du Canada, de la division de l'Évaluation de programmes, qui a dressé un cadre de politique pour la gestion et la conduite de l'évaluation de programmes au gouvernement. Ce cadre de politique représente un effort en vue de faire de l'évaluation de programmes un outil de base pour la gestion et l'obligation de rendre compte dans la fonction publique. À ma connaissance, aucune autre société industrialisée n'a tenté de mettre en oeuvre un cadre de politique aussi approfondi.

1.114 En deuxième lieu, notre vérification a permis de constater que des progrès considérables avaient été accomplis dans la formation d'unités ministérielles d'évaluation. Ces unités ont été constituées dans les 19 ministères et organismes cités dans notre étude d'envergure gouvernementale, et on les retrouve dans la presque totalité des principaux ministères du gouvernement.

1.115 En troisième lieu, les ministères qui disposent de ces unités ont commencé à effectuer des évaluations de leurs programmes. Nous avons constaté que plusieurs des travaux réalisés n'atteignent pas la qualité qu'ils auraient pu avoir, mais à mesure que les unités font de nouvelles études, la qualité s'améliore régulièrement.

1.116 L'établissement d'une fonction telle que l'évaluation de programmes sur une base qui s'étend à l'ensemble du gouvernement n'est pas une tâche facile qui ne peut non plus s'accomplir du jour au lendemain. Pourtant, jusqu'à maintenant, les progrès réalisés ont été remarquables. La plupart des unités d'évaluation sont en place et elles poursuivent des études. Si les progrès réalisés jusqu'ici doivent être affermis afin de servir d'assise pour l'avenir, le gouvernement doit renouveler l'appui qu'il accorde à cette fonction et l'importance qu'il lui attribue. D'une manière plus précise, il lui faudra redoubler d'efforts pour dénicher les personnes qui possèdent les aptitudes requises et les former pour qu'elles acquièrent la compétence nécessaire à l'exercice de cette fonction. Cela voudra dire aussi que les cadres supérieurs se montreront prêts à consacrer le temps, l'attention et les ressources qu'il faudra pour que les évaluations soient pertinentes et bien effectuées. Toutefois, la demande pour des évaluations de qualité émanant des sous-ministres, des ministres et des parlementaires jouera le rôle de catalyseur essentiel pour accélérer le processus et le perfectionner. Ceux-ci ne devront pas tolérer que ces évaluations soient manipulées. Mieux encore, ils devront faire valoir et démontrer le fait qu'ils se servent de ces évaluations pour établir des politiques publiques d'importance.

1.117 Je m'inquiète toujours de l'absence d'évaluation des objectifs publics dans les sociétés propriété de la Couronne. L'évaluation de programmes peut jouer un rôle important en clarifiant et en évaluant le degré de réalisation des objectifs qu'ont atteint ces organismes, objectifs qui engagent des deniers publics.

1.118 Au cours de notre travail, nous avons relevé certains cas où des programmes à caractère interministériel ou inter-organismes ne font l'objet d'aucune évaluation parce qu'on ne voit pas clairement à qui incombe l'obligation d'en rendre compte. Il faut prendre des mesures pour redresser cette situation et mon Bureau étudiera la question de savoir si le problème, au sens large, de l'obligation de rendre compte de tels programmes en général vaut des recherches plus poussées.

1.119 Pour conclure, je suis très préoccupé par le fait que les résultats des évaluations de programmes du gouvernement n'aboutissent pas au Parlement. Depuis la recommandation exprimée en 1980 sur cette question par le Comité des comptes publics, nous n'avons pu trouver qu'un seul cas où le rapport d'évaluation a été déposé devant la Chambre. En conséquence, je formule cette année de nouvelles recommandations afin de m'assurer que le Parlement entrera en possession de ces renseignements vitaux. Je demeure convaincu que les résultats de ces évaluations sont indispensables aux parlementaires lorsqu'ils doivent prendre des décisions au nom de leurs électeurs.

1.120 Quoi qu'il en soit, je suis encouragé par les constatations de notre vérification qui traite de l'évaluation de programmes. De toute évidence, nous avons encore un long

chemin à parcourir, mais ce qui a déjà été accompli dans la presque totalité des ministères représente un vaillant effort face à une oeuvre d'une très grande complexité.

L'examen des progrès du PPCG

1.121 Entre autres sujets dignes d'intérêt et de considération, je voudrais attirer l'attention sur les progrès réalisés dans l'initiative qu'a prise le Bureau du contrôleur général (BCG) pour rendre possible le perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG). Le PPCG s'applique aux processus utilisés dans la planification, le contrôle et l'évaluation de programmes. Son objectif vise à l'optimisation de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des opérations dans les ministères et les organismes.

1.122 Notre rapport sur l'état d'avancement du PPCG se trouve dans le chapitre 17. Il signale que des améliorations régulières dans les systèmes de gestion se manifestent dans les ministères et organismes. Tout comme dans le cas de l'évaluation de programmes, il s'agit là d'une tâche complexe. Je suis heureux que le contrôleur général projette d'entreprendre une évaluation officielle du PPCG en 1984.

Absence de l'esprit de diligence

1.123 Les chapitres du Rapport annuel de cette année font ressortir un certain type de problèmes persistants. L'un d'entre eux ne cesse de m'inquiéter, soit l'absence de tout sentiment apparent de l'urgence des choses. J'en donne ici plusieurs exemples tirés de secteurs qui touchent directement les contribuables.

1.124 Mon premier exemple est extrait de notre vérification du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources dont traite le chapitre 9. Cet exemple met en cause l'Administration des mesures d'encouragement du secteur pétrolier (AMESP) qui administre deux éléments clés du Programme énergétique national (PEN): la Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens et le Programme d'encouragement du secteur pétrolier.

1.125 L'on a prévu de procéder à une évaluation de l'AMESP qui doit se terminer en 1986, mais cette date est trop tardive pour que l'information qu'on en tirera puisse être mise à profit par les gestionnaires aux étapes essentielles du cycle d'exécution des divers programmes. L'on prévoit qu'avant le mois d'avril 1985, plus de $ 4,6 milliards auront été déboursés en primes d'encouragement.

1.126 De plus, une telle évaluation demande la surveillance des répercussions du programme des primes d'encouragement. Cette évaluation ne se faisait pas. Les questions qui devraient faire l'objet d'une surveillance comprennent:

- la totalité des coûts et des avantages de la "canadianisation" et les progrès accomplis vers la sécurité de l'approvisionnement pétrolier;

- l'effet net des mesures d'encouragement sur les activités d'exploration et le taux de réussite enregistré en termes de découvertes de réserves pétrolières et gazières rentables depuis le lancement du programme;

- la mesure dans laquelle le programme a réussi à intéresser à l'industrie énergétique les petits investisseurs et d'autres sources d'investissement canadiennes;

- les coûts relatifs des projets Beaufort et Hibernia et leur éventuelle contribution à l'autosuffisance pétrolière;

- la mesure dans laquelle la transformation du capital-actions en dettes étrangères a affecté le "contrôle canadien" dans l'industrie pétrolière et gazière;

- l'efficacité des fonds du PEN investis dans des mesures d'encouragement à l'exploration par rapport à ceux investis dans l'économie d'énergie.

En regard d'un pareil niveau de dépenses et du caractère très visible de ce programme, l'échéancier projeté pour la surveillance et l'évaluation devrait préoccuper sérieusement le gouvernement.

1.127 Un autre exemple se présente également dans notre vérification du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Un programme fort bien connu de beaucoup de gens est le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC). Depuis le lancement de ce programme, en 1977, on a admis qu'il fallait d'abord comme préalable disposer d'un système officiel d'assurance de la qualité qui permette d'en contrôler divers aspects, notamment le fini de l'exécution. Cependant, une évaluation du PITRC effectuée en 1983 nous indique que ce système n'existe pas. Là encore, la nécessité de s'assurer qu'on avait réalisé les économies d'énergie souhaitées faisait partie intégrante de l'établissement du PITRC, de même que la mise au point des prix de référence pour les matériaux utilisés dans ce programme et le besoin d'assurer une meilleure information aux consommateurs. La reconnaissance de ces exigences remonte à 1978, mais pourtant, durant toutes ces années, peu a été fait.

1.128 En toute justice, il faut dire que des mesures sont prises à l'heure actuelle pour corriger ces situations. Mais le Canadien moyen doit sûrement se demander: pourquoi ont-ils attendu si longtemps?

1.129 Notre vérification de Parcs Canada – encore un programme qui intéresse directement le mode de vie des Canadiens – révèle des problèmes qui traînent depuis longtemps, que l'on a décelés au cours des années et à l'égard desquels on ne semble apparemment pas éprouver le sentiment qu'il faut agir, et vite, pour y remédier. Entre autres problèmes, citons le cas de parcs où l'effluent des eaux d'égout a pollué les eaux qui s'y trouvent. À Banff, il a fallu que des troubles intestinaux graves s'y déclarent pour qu'on se décide à déclencher une offensive visant à procéder à des essais et à améliorer la qualité de l'eau.

1.130 Une fois de plus, en ce qui concerne un service sur lequel comptent les Canadiens, notre vérification du Programme de transports par eau du ministère des Transports évoque le cas de la localisation des systèmes du Service de gestion du trafic maritime (SGTM) qui remplissent, pour les navires de commerce, une fonction analogue à celle dont s'acquittent les systèmes de contrôle de la circulation aérienne pour les aéronefs.

1.131 Déjà en 1973, une étude de l'Administration maritime signalait la nécessité de disposer d'un cadre analytique qui permette d'évaluer les besoins et de déterminer les coûts et les avantages en matière de localisation de ces systèmes du SGTM. L'évaluation devait comprendre l'indication des lieux où il convenait d'installer ces systèmes et l'ordre de priorité des installations.

1.132 L'exigence de 1973 fut réitérée en 1975 par le Conseil du Trésor, puis relevée dans le rapport de ce Bureau en 1979 et, la même année, un examen par le ministère en donna la confirmation. Ce n'est qu'en 1980 qu'on passa à l'action. Entre-temps, plus de $ 100 millions avaient été dépensés pour 12 systèmes du SGTM, sans qu'on ait étudié suffisamment quels étaient les ports qui pouvaient le mieux en profiter.

1.133 Je prends des exemples presque au hasard dans mon rapport de cette année de cette absence répandue du sens de l'urgence des choses. On trouvera d'autres cas dans les vérifications que nous avons faites auprès du ministère des Communications, de Statistique Canada et du Secrétariat du ministère du solliciteur général.

1.134 Les conséquences peuvent être troublantes. Une autre étude importante de notre Rapport de cette année traite de la question de la gestion de l'informatique au gouvernement fédéral. À une époque où on ne peut imaginer d'assurer la multitude des services gouvernementaux sans recourir au traitement électronique des données (TED), notre étude relève "la présence de signes qui remettent en question la capacité du gouvernement de tirer parti, entièrement et sans tarder, de la nouvelle technologie".

1.135 Pour résumer les choses, la question de l'urgence est elle-même une affaire urgente. Je demande à mes vérificateurs de continuer à signaler tous les cas où de sérieux retards se sont produits, après que l'on ait signalé des situations qui exigeaient une intervention rapide.

L'information nécessaire à l'exercice des responsabilités de vérification

1.136 L'introduction du présent Rapport indique, en ce qui concerne l'exercice financier actuel, que mon personnel a été pourvu de tous les renseignements et de toutes les explications indispensables pour s'acquitter des responsabilités de vérification confiées à mon Bureau.

1.137 Pour remplir le mandat qui m'a été confié, je dois avoir la possibilité d'examiner tous les faits pertinents avant de me former une opinion et d'en faire état. Cela comprend, chaque fois que je le juge essentiel, les éléments concrets d'information que les fonctionnaires transmettent aux ministres pour leur prise de décisions, ainsi que les directives du ministre qui s'adressent aux fonctionnaires. S'il m'est impossible d'avoir accès à des données, lorsque je l'estime nécessaire, je pourrais ne pas être en mesure de présenter mon Rapport, comme la Loi sur le vérificateur général me le prescrit.

1.138 Comme ce fut le cas en 1981 et en 1982, mon personnel se heurte encore à certains obstacles et à des attentes lorsqu'il cherche à obtenir les renseignements dont il a besoin. Il s'en est suivi une perte importante d'heures de travail, prises sur le temps des ministères et sur notre propre temps, pour éviter d'avoir à signaler qu'on avait refusé de me communiquer des informations essentielles.

1.139 J'ai donné à mes vérificateurs l'instruction de persister dans leurs demandes de renseignements indispensables à l'exercice des responsabilités qui découlent de la Loi sur le vérificateur général. S'il arrive, en cours d'exécution des travaux de mon Bureau, que je me voie refuser l'accès à une information jugée essentielle pour m'acquitter de mon mandat statutaire de vérification, j'en saisirai la Chambre des communes.

La gestion des ressources en matière d'information

1.140 Le présent Rapport annuel soulève un autre type de questions liées à l'information.

1.141 L'une de nos études d'envergure gouvernementale intitulée "La gestion de l'informatique au gouvernement fédéral" et trois de nos vérifications intégrées portant respectivement sur la Bibliothèque nationale, les Archives publiques et Statistique Canada ont directement rapport à la gestion de l'information. En outre, deux autres études intitulées respectivement Évaluation de programmes et Gestion du processus de prévision, de même que trois autres vérifications intégrées portant respectivement sur les Langues officielles, les Communications et le Travail, comportent d'importantes composantes sur la gestion de l'information.

1.142 Le fait que des considérations liées à la question de l'information émergent un peu partout dans notre Rapport annuel reflète, d'un point de vue philosophique, la forte tendance à cet égard dans les sociétés industrielles contemporaines. C'est une opinion fort répandue, pour ne pas dire un lieu commun chez certains penseurs et écrivains de notre temps, que le monde actuel se déplace d'une économie fondée sur la production des biens vers une économie fondée sur la production, la diffusion et le stockage de l'information.

1.143 C'est aussi un fait largement admis que les gouvernements sont de plus en plus engagés dans la compilation et la communication de l'information. En fait, je ne suis pas sans me rendre compte que mon propre Bureau est tout d'abord engagé dans la cueillette, le traitement et la publication de l'information.

1.144 La dépendance croissante de la société – et des gouvernements – envers le traitement électronique des données (TED) est partie intégrante de cette explosion dans le domaine de l'information. C'est cette dépendance qui, à mon avis, rend intéressant et important le chapitre 4 intitulé: "La gestion de l'informatique au gouvernement fédéral".

1.145 Je trouve inquiétant, alors que nombre de programmes et services gouvernementaux dépendent désormais de l'utilisation des ordinateurs, qu'il existe des doutes sérieux sur la question de savoir si le gouvernement saura tirer avantage de cette nouvelle technologie qui se développe d'année en année. Selon nos constatations, on consacre de plus en plus de temps à maintenir et développer des systèmes fondés sur une technologie informatique conventionnelle; dans le domaine de la bureautique – élément fondamental s'il en est pour tout l'appareil gouvernemental – les initiatives ont un caractère sporadique et expérimental; le moment n'est peut-être pas très loin où, sous la pression des contraintes touchant les ressources disponibles pour les nouveaux projets de développement du TED, le gouvernement se retrouvera très loin derrière le secteur privé; et il est probable qu'on devra faire face à une pénurie de personnel expérimenté dans le domaine de l'informatique.

1.146 Dans un tel contexte, les recommandations incluses dans le chapitre 4 deviennent, à mon sens, urgentes. Je me réjouis de la mise sur pied par le Conseil du Trésor d'un Groupe de travail chargé de l'informatique. C'est là une initiative courageuse du gouvernement pour s'attaquer à un problème à la fois formidable et complexe et elle devrait contribuer largement aux besoins que l'on a perçus de planifications stratégiques en matière de TED au gouvernement.

1.147 Les conclusions et recommandations de notre étude, de même que la mise sur pied du groupe de travail, se fondent, en partie, sur la reconnaissance du fait que des améliorations dans les méthodes de cueillette, de diffusion et de gestion de l'information permettraient de réaliser des économies importantes tout en améliorant l'efficience et l'efficacité des ministères et organismes.

1.148 Cependant, il y a là à mon avis une question beaucoup plus large qui a été soulevée aux États-Unis, et qui a amené le General Accounting Office à modifier ses méthodes de vérification. Il s'agit en fait d'admettre qu'il n'y a aucune différence, à toutes fins utiles, entre la gestion des ressources en information et la gestion d'autres ressources traditionnelles comme l'argent, le personnel, les approvisionnements et le matériel.

1.149 Au Canada, faute d'avoir su reconnaître explicitement l'information comme étant une ressource précieuse et d'une grande valeur, on a omis de la soumettre aux principes usuels en matière de gestion des ressources. C'est pourquoi il n'y a eu que peu d'assurance de l'optimisation des ressources consacrées à l'information au gouvernement fédéral. Une telle situation ne peut qu'aboutir aux problèmes suivants: double emploi coûteux et isolationisme dispendieux, en ce qui concerne les systèmes d'information du gouvernement fédéral.

1.150 Au cours de leur vérification auprès d'unités particulières, mes vérificateurs examineront le degré d'optimisation atteint dans la gestion des ressources en information.

Le rôle des agents financiers supérieurs

1.151 Au cours de l'année 1982-1983, nous avons effectué une étude visant à examiner le rôle des agents financiers supérieurs, à la lumière des conclusions formulées dans les rapports précédents et des besoins actuels et futurs du gouvernement du Canada.

1.152 Cette étude ne fait pas l'objet d'un chapitre dans le présent rapport; j'en résume cependant ici les conclusions qui m'apparaissent intéressantes et importantes.

1.153 Les conclusions de la Commission Glassco, celles de notre Étude de 1975 sur la gestion et le contrôle financiers et celles de la Commission Lambert sont unanimes sur ce point: les agents financiers supérieurs des ministères n'ont pas toujours joué un rôle efficace et dans l'exercice de leurs fonctions, ils n'ont pas suffisamment contribué aux décisions de la haute direction.

1.154 Toutefois, à cause de l'insistance croissante au gouvernement sur l'obligation de rendre compte et du nouveau Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD), il devient nécessaire pour les agents financiers supérieurs d'assumer un rôle élargi. La haute direction a désormais un urgent besoin de leurs conseils sur les implications des nouvelles politiques et les propositions d'attribution des ressources, et pour assurer l'intégration des processus de planification et de gestion financières des ministères, de même que pour assurer la compatibilité des divers systèmes d'information.

1.155 Notre étude de 1982-1983 laisse voir que, dans la plupart des secteurs traditionnels de gestion financière, il y a eu une amélioration sensible dans l'organisation et les responsabilités de la fonction financière. Ainsi, dans les 35 unités qui ont fait l'objet de notre examen, tous les agents financiers supérieurs sont membres du Comité de la haute direction et ils relèvent directement du sous-chef. Dans tous les cas, ils sont entièrement responsables de la conception, de la mise en oeuvre et de l'entretien des systèmes de gestion et de contrôle financiers. Ils conseillent également la direction sur l'application des lois, des directives et des politiques relatives aux questions financières. Les agents financiers supérieurs donnent également plus de conseils et de directives au personnel responsable des fonctions de gestion et de contrôle financiers à l'intérieur des ministères. Ils participent également à la sélection, à la formation et à l'évaluation de la plupart des membres du personnel engagés dans des fonctions financières.

1.156 Nous avons toutefois noté que, dans la plupart des cas, les agents financiers supérieurs procèdent de façon limitée à une analyse et à un examen indépendants des diverses propositions de planification et de ressources élaborées au sein des ministères. Je ne conteste pas que la responsabilité du contenu de ces propositions incombe aux gestionnaires d'exploitation concernés. Toutefois, les agents financiers supérieurs sont en

mesure de procéder à des examens et de donner des conseils objectifs sur la validité des hypothèses, des données et des coûts des diverses propositions ainsi que sur leurs incidences pour le ministère dans son ensemble.

1.157 Dans la plupart des unités qui ont fait l'objet de notre examen, nous avons constaté que les agents financiers supérieurs sont chargés d'établir le Plan opérationnel de l'année budgétaire et le Budget des dépenses. Cependant, l'établissement des plans opérationnels pluriannuels est souvent confié à des unités de planification qui n'appartiennent pas au service des finances. Il est en conséquence impossible d'assurer que les plans opérationnels sont suffisamment intégrés aux processus de contrôle et de rapports financiers. Seule une intégration de ces deux processus peut permettre de garantir que les coûts pertinents sont comparés aux extrants prévus et réels. Parce qu'ils sont responsables des plans opérationnels de l'année budgétaire et des systèmes financiers, les agents financiers supérieurs sont dûment qualifiés pour poursuivre et assurer la continuité de cette intégration. Ils devraient donc normalement être chargés de faire en sorte que des méthodes de planification appropriées soient en place. Cela ne signifie pas qu'ils devraient préparer les plans, mais ils devraient émettre des lignes directrices, décider de la présentation, du calendrier, recueillir les informations, identifier les coûts associés aux intrants et revoir les hypothèses et les mesures de productivité incluses dans les plans.

1.158 Au niveau des ministères en général, les analyses d'écarts se limitent pour la plupart à comparer les dépenses au budget. Dans quelques cas seulement, cette analyse comportait en outre des comparaisons avec les résultats prévus, avec les résultats atteints et avec les mesures du rendement. Cependant, nous avons constaté qu'on se rend de plus en plus compte qu'il est nécessaire d'établir ce genre de comparaisons et de contrôler et d'évaluer les effets des décisions de la direction. Par exemple, le SGSD oblige les gestionnaires à fournir une foule de renseignements sur les coûts ainsi que des renseignements reliés au rendement. Afin de satisfaire à cette demande accrue de données, la plupart des ministères ont mis sur pied un grand nombre de nouveaux systèmes liés à l'informatique. Bien qu'il soit clair que la responsabilité des systèmes financiers relève des agents financiers supérieurs, la responsabilité de l'élaboration, du fonctionnement et du maintien des autres systèmes d'information est fragmentée et souvent imprécise. Ce genre de situation explique pourquoi je trouve inquiétant le fait qu'on n'ait pas su reconnaître l'information comme une ressource.

1.159 Il s'ensuit que nous ne pouvons jamais être certains que les divers systèmes en voie d'élaboration sont compatibles, permettent d'éviter tout double emploi, utilisent des données valides et fournissent les renseignements pertinents. Comme les agents financiers supérieurs sont déjà responsables des systèmes financiers, ils sont le mieux en mesure d'assurer que les systèmes en voie d'élaboration permettront l'intégration des données financières et non financières. Il sera ainsi plus facile d'obtenir des rapports de rendement significatifs. Il serait donc pertinent que les agents financiers supérieurs soient consultés et aient leur mot à dire sur l'élaboration de tous les systèmes d'information de gestion.

1.160 Le Bureau du contrôleur général est d'avis que le rôle de l'agent financier supérieur devrait être reformulé et il a fait circuler à cet effet un document de discussion

intitulé "Le principe du contrôleur dans les ministères et organismes du gouvernement du Canada". Si le rôle des contrôleurs dans les ministères était étendu de la façon proposée dans ce document, il constituerait un point de repère pour tous les ministères et organismes et il aiderait à combler la plupart des lacunes relevées précédemment.

Le Bureau du vérificateur général et la Chambre des communes

1.161 Le 3 août 1982, l'honorable Jeanne Sauvé, Président de la Chambre, me demandait d'effectuer un suivi de notre rapport de vérification intégrée de 1980 sur la Chambre des communes. Madame Sauvé et moi avons convenu que cet examen porterait sur les sujets visés dans le Rapport de 1980, soit l'organisation et l'administration, le personnel et les systèmes financiers et pratiques de la Chambre. Nous avons également convenu qu'il serait utile de rencontrer à cette occasion un certain nombre de députés afin d'obtenir leur opinion sur les modifications administratives apportées depuis 1980 et sur la qualité et le niveau des services administratifs et de soutien disponibles à la Chambre.

1.162 Au cours de notre suivi, nous avons interviewé 31 députés et avons rencontré le Comité de gestion et des services aux membres.

1.163 En remettant le rapport de notre suivi à Madame le Président, le 25 mai 1983, j'ai été heureux de pouvoir dire:

> Je trouve réconfortant de constater les améliorations importantes qui ont été apportées depuis notre vérification intégrée de 1980. Vous devez vous réjouir autant que moi de constater avec quelle rapidité on a accompli ces progrès en vue d'améliorer les pratiques de gestion et l'attention accrue que l'on porte à l'optimisation des ressources dans l'administration de la Chambre des communes.

1.164 Dans sa réponse, Madame Sauvé nous disait:

> Je souhaite que les conseils et l'orientation qui découlent de cette évaluation puissent nous aider à poursuivre notre réforme et raffermir le progrès que nous avons accompli, de façon à utiliser le mieux possible les ressources dont nous disposons à la Chambre des communes.

Les conseils d'administration

1.165 Dans mes observations précédentes sur l'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne, j'ai exprimé ma crainte que le recours à la "convention unanime des actionnaires" prévu dans la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes n'enlève effectivement toute autonomie aux conseils d'administration.

1.166 Notre vérification de la Bibliothèque nationale du Canada – chapitre 14 du présent rapport – fait ressortir une toute autre préoccupation au sujet des fonctions d'un conseil d'administration. Nous avons ici un type de conseil différent, dont le rôle devrait être précisé.

1.167 Notre vérification de Parcs Canada, dont traite le chapitre 10 du présent Rapport, constatait que la Commission des lieux et monuments historiques du Canada, qui constitue un autre type de conseil d'administration, s'était tellement intégrée aux activités de Parcs Canada qu'elle risquait de "mettre son indépendance en péril" et que le ministre et le Parlement ne pouvaient "connaître le coût total de fonctionnement de la Commission et, en conséquence, ne pouvaient lui demander de rendre compte".

1.168 Ces divers cas, ainsi que certains autres dans les rapports précédents de mon Bureau, donnent à croire que certains aspects fondamentaux des activités des conseils d'administration d'entités qui sont des instruments de la politique gouvernementale pourraient donner lieu à de nombreuses questions de la part des députés sur l'optimisation des ressources et l'obligation de rendre compte. Elles comprennent des questions sur le rôle des conseils d'administration, des critères de nomination à ces conseils et des critères d'évaluation de leur rendement.

1.169 Vu l'importance des conseils d'administration pour l'optimisation des ressources, nous nous proposons d'en faire l'objet de notre examen l'année prochaine.

Les messages essentiels du Rapport de 1983

1.170 Nous structurons nos activités de vérification de manière à ce que des équipes examinent chaque ministère et chaque organisme. Selon la portée de la vérification, une équipe peut être constituée d'un petit groupe de spécialistes de la vérification financière ou elle peut compter dans ses rangs des spécialistes d'autres domaines. Nous effectuons également, chaque année, un certain nombre de vérifications et d'études spéciales permettant d'obtenir des renseignements auprès d'un nombre suffisant de ministères pour constituer un échantillonnage statistique représentatif de la fonction publique. Il s'agit alors de vérifications et d'études d'envergure gouvernementale. Elles portent habituellement sur un sujet précis. Par exemple, cette année, nous avons effectué une étude des entraves à une gestion productive dans la fonction publique et nous avons réalisé une vérification de l'évaluation de programmes.

1.171 Nous consacrons un chapitre de notre Rapport annuel au travail de chaque équipe si, à notre avis, les constatations des vérificateurs en justifient la publication. Le lecteur trouvera sans doute utile que l'on regroupe les messages essentiels du Rapport. Par conséquent, le présent chapitre sur les questions d'une importance et d'un intérêt particuliers se termine, comme l'an dernier, par la présentation des messages essentiels du Rapport. Un message essentiel, bien sûr, ne présente qu'un très bref résumé de la question. Le sommaire, au début de chaque chapitre, donne un aperçu général du sujet traité. J'attire donc l'attention du lecteur sur le fait que, pour bien comprendre les messages essentiels, c'est-à-dire leur contexte et leurs implications, il lui faut lire le chapitre au complet.

L'évaluation de programmes (chapitre 3)

- Le gouvernement a fait de grands progrès dans l'établissement d'une fonction d'évaluation de programmes dans les ministères et les organismes. Les 19 ministères et organismes que nous avons examinés ont tous créé des unités centrales d'évaluation de programmes. La plupart ont élaboré des politiques, les ont fait approuver par le sous-chef et ont préparé des plans pour évaluer leurs programmes à intervalles réguliers.

- Les ministères et organismes ont fait des progrès considérables dans la planification et la réalisation d'évaluations de programmes. Des études d'évaluation sont en cours dans 17 des 19 entités passées en revue. Les unités centrales d'évaluation de 15 des ministères vérifiés ont terminé au moins une étude d'évaluation de programme; en tout, elles en ont complété 86. Dans l'ensemble de l'administration fédérale, on en a terminé 174. Le gros de ce travail a été effectué au cours des trois dernières années. Sur les 19 ministères et organismes vérifiés, seuls la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Secrétariat du solliciteur général n'ont pas essayé d'effectuer d'étude préparatoire ou d'étude d'évaluation de programmes.

- Les ministères qui ont relativement plus d'expérience et chez lesquels on peut noter une évolution, ont su améliorer la qualité des études d'évaluation entreprises.

- Plus de la moitié des études préparatoires à l'évaluation que nous avons vérifiées ne permettaient pas de donner des conseils judicieux au sous-chef pour la planification de l'étude d'évaluation. Dans plusieurs cas, les insuffisances de l'étude pouvaient être attribuées à des faiblesses de l'étude préparatoire.

- Dans bon nombre d'études d'évaluation, les méthodes utilisées présentaient de grandes faiblesses, tout particulièrement en ce qui concernait l'évaluation de l'efficacité des programmes. La plupart des rapports d'étude reconnaissaient, mais pas toujours très explicitement, l'existence de ces faiblesses dans la façon dont les constatations étaient nuancées.

- Même lorsqu'il y a eu quelques difficultés à planifier et à effectuer les analyses préparatoires et les études d'évaluation, certaines parties de ces travaux ont fourni des renseignements valables que les gestionnaires des ministères ont trouvé utiles. Dans la plupart des cas, la haute direction a accepté les recommandations découlant de ces études et a pris des mesures en conséquence.

- Pour indiquer aux ministères comment créer une fonction d'évaluation de programmes, le Bureau du contrôleur général a publié des lignes directrices détaillées sur la façon d'organiser, de planifier et d'effectuer des évaluations. À notre avis, ces lignes directrices constituent des normes raisonnables.

La gestion de l'informatique au gouvernement fédéral (chapitre 4)

- La majeure partie de l'informatique du gouvernement s'appuie sur la technologie conventionnelle des années 70. Nous avons examiné la façon dont l'informatique

conventionnelle était administrée dans certains ministères et nous avons relevé ce qui suit:

- certains dépassements des coûts prévus et de nombreux retards de livraison dans les projets de réalisation de systèmes;
- la nécessité de renforcer les contrôles de gestion sur le processus de réalisation des systèmes, plus particulièrement dans les secteurs de la surveillance des projets et de la comptabilité de prix de revient;
- le besoin d'améliorer les méthodes utilisées pour déterminer les besoins informatiques des programmes gouvernementaux qui dépendent de l'ordinateur;
- un manque de plans de récupération en vue d'exploiter les systèmes informatiques importants à d'autres endroits si l'ordinateur principal était inutilisable pour une période prolongée;
- la nécessité d'une planification stratégique à plus long terme afin de mieux tenir compte des longs délais que comportent la réalisation des logiciels, l'acquisition du matériel et le rodage d'un personnel compétent.

- Dans l'optique des perspectives d'avenir, nous avons des raisons de nous inquiéter de l'aptitude du gouvernement à utiliser de façon sélective et appropriée la technologie des années 80 fondée sur les microprocesseurs et les télécommunications s'il n'adopte pas une approche mieux coordonnée et plus déterminée face au problème. Notre inquiétude se situe au niveau de la disponibilité d'informaticiens d'expérience pour adapter cette nouvelle technologie aux besoins du gouvernement. À l'heure actuelle, le personnel est très occupé par l'entretien et l'amélioration des applications informatiques existantes et cette situation s'aggrave à mesure que l'on réalise de nouveaux systèmes conventionnels ou que l'on en fait l'expansion.

La gestion du processus de prévision – Ministère des Finances (chapitre 5)

- Le ministère des Finances établit régulièrement des prévisions sur la situation économique du Canada. Les variables de ces prévisions servent à calculer les paiements de transferts fiscaux provisoires aux provinces, paiements qui s'élèveront à plus de $ 24 milliards en 1983-1984. Les prévisions établies par le ministère jouent en outre un rôle important dans la préparation du budget du gouvernement fédéral et sont considérées par l'administration publique et le secteur privé comme des indicateurs sûrs de l'orientation de l'économie canadienne.

- Le processus de prévision du ministère des Finances est informel. Les personnes qui participent au processus en comprennent bien les diverses étapes, mais rien ne prouve que ces dernières sont effectivement suivies. Au moment de notre vérification, il n'y avait aucune méthode écrite énonçant les étapes du processus ou les mesures de contrôle de gestion, que ce soit sous le rapport de la révision des hypothèses et des données d'entrée, de la vérification des prévisions avant leur utilisation ou de l'évaluation périodique des résultats des prévisions. Dans la plupart des cas, les

gestionnaires supposent que toutes les étapes du processus, y compris la vérification, sont suivies de façon efficiente. Par conséquent, en l'absence de toute forme officielle de contrôle de gestion, l'uniformité, l'intégrité et l'efficience du processus reposent presque entièrement sur la conscience professionnelle des personnes qui y participent et sur la continuité au chapitre du personnel. Le fait de ne pas effectuer toutes les étapes nécessaires au moment requis pourrait entraîner des erreurs susceptibles d'affecter la qualité des prévisions.

- La protection des renseignements confidentiels relatifs aux dernières prévisions sur l'économie canadienne est faible, car le ministère n'a pas de mesures de sécurité satisfaisantes. Des personnes qui n'y sont pas autorisées pourraient avoir accès à ces renseignements et leur diffusion anticipée pourrait avoir une incidence sur les marchés financiers. De nombreuses lacunes dans ce domaine, relevées par la GRC en 1979-1980, n'ont pas encore été comblées.

- Le ministère ne possède ni politique, ni coordonnateur en matière d'informatique. Ce facteur contribue peut-être au manque de coordination entre les diverses divisions sous le rapport des activités informatiques et de la sécurité du milieu informatique.

Le Commissaire aux langues officielles (chapitre 6)

- La nature du mandat qui a été confié au Commissaire par la Loi sur les langues officielles, et la croissance des activités de son Bureau au cours des années sont les causes d'un chevauchement de responsabilités avec d'autres organismes fédéraux, ce qui, dans certains cas, est inévitable pour préserver l'indépendance du Commissaire. Par ailleurs, le Commissaire renseigne bien le Parlement sur ses activités et ses nouvelles initiatives, par l'intermédiaire de son Rapport annuel et du Comité parlementaire sur les langues officielles.

- Le Bureau du Commissaire ne dispose pas d'une information suffisante sur l'utilisation et le rendement de ses ressources humaines. Il n'est pas en mesure, par conséquent, de juger de façon appropriée de l'efficience de chacune de ses activités.

- Le Bureau du Commissaire n'a pas déterminé de politique ou de plan pour évaluer l'efficacité de ses programmes. Il a cependant fait effectuer des évaluations d'une portée limitée des trousses linguistiques, dans lesquelles on a engagé $7 millions depuis 1975. Pour un organisme de cette taille, ces évaluations représentent une réalisation acceptable.

Le ministère des Communications (chapitre 7)

- Dans notre Rapport de 1978, nous avions relevé des faiblesses dans plusieurs secteurs du programme des communications. Certaines d'entre elles ont été corrigées. Nous avons constaté, toutefois, que le ministère n'avait pas encore corrigé certaines faiblesses que nous avions relevées antérieurement dans des domaines importants ou qu'il venait à peine de s'y attaquer. Il s'agit, entre autres, des méthodes de recouvrement des coûts, de la vérification interne et du contrôle de l'inventaire.

- Les contrôles qui se rapportent au processus de développement de politiques sont incomplets. Les activités précises qui sont nécessaires pour étayer le développement de politiques ne font pas l'objet d'une planification et d'un contrôle systématiques.

- Le déficit du secteur de la Gestion du spectre des fréquences radioélectriques s'élevait, en 1981-1982, à $ 23,4 millions, malgré une directive du Cabinet exigeant de ce secteur un recouvrement complet de ses coûts.

- Aucun objectif clair et mesurable n'a été rattaché au Programme des arts et de la culture soit avant, soit depuis son transfert, en juillet 1980, du Secrétariat d'État au ministère des Communications.

- Le Budget des dépenses de 1982-1983 prévoyait, au chapitre du Programme des arts et de la culture, l'octroi d'un subside de $ 220 millions à la Société canadienne des postes pour compenser les pertes encourues à cause de l'expédition de publications par la poste à des taux préférentiels. Le ministère n'a établi aucun objectif précis en rapport avec ce subside. En 1983-1984, le ministère ne sera responsable que de $ 53 millions de ce subside. Le reste sera tiré du Fonds du revenu consolidé.

- Les programmes du ministère n'ont fait l'objet d'évaluations valables qu'à partir de 1982. Malgré cette absence de données d'évaluation comme les avait demandées le Cabinet, le ministère a demandé et a obtenu le renouvellement de deux programmes alors qu'il était prévu qu'ils devaient prendre fin. Il s'agit du Programme d'aide au développement de l'édition canadienne et du Programme spécial d'initiatives culturelles.

- La planification et le contrôle des projets, dans le secteur du Programme spatial, satisfaisaient à nos critères d'examen.

Emploi et Immigration Canada (chapitre 8)

- La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a adopté des plans d'action et a déjà entrepris des mesures correctrices dans plusieurs des secteurs vérifiés. Il est trop tôt pour déterminer dans quelle mesure on atteindra l'effet désiré.

- Les gestionnaires fonctionnels n'assurent pas toujours un suivi continu des opérations. La structure organisationnelle ne favorise pas la coordination de la promotion des programmes offerts au public.

- Le contrôle de la qualité et l'assurance de la qualité des demandes de prestations d'assurance-chômage ne sont pas faits dans toutes les régions. De plus, nous avons constaté que la Commission n'analyse pas globalement la cause des erreurs retracées par ce système de contrôle. Les activités d'Enquêtes et contrôle, mises en place pour diminuer le nombre de trop-payés, portent surtout sur la détection; on néglige l'aspect prévention.

- Dans les programmes de contributions examinés, la sélection des projets répond aux objectifs et aux critères du programme; toutefois, les activités de surveillance des projets ne sont pas bien supervisées et elles ne sont pas bien consignées.

- La direction générale des Services d'emploi exerce peu de direction et de coordination auprès des régions.

- La Commission ne détermine pas de façon détaillée et systématique ses besoins futurs en matière de ressources humaines. De plus, il n'y a pas de mécanisme pour coordonner les activités de formation.

- Le groupe des Systèmes et procédures s'acquitte bien de ses responsabilités pour ce qui est de l'émission des chèques d'assurance-chômage. Cependant, les politiques, directives et normes d'informatique sont trop générales et ne sont pas à jour.

- La CEIC a développé des normes, des indicateurs de rendement et un système d'information, mais le système ne mesure pas l'efficience.

- La qualité des études d'évaluation s'est améliorée depuis quelques années. Le Bureau de vérification interne devrait améliorer son plan de dotation s'il veut que ce dernier réponde à ses besoins.

- Le déficit du Compte d'assurance-chômage de l'exercice 1982 dépasse les $ 2,5 milliards et les prévisions actuelles laissent présager un autre déficit important en 1983.

Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources – Programme de l'énergie (chapitre 9)

- Le Programme énergétique national (PEN) de 1980 est une initiative gouvernementale de premier plan qui réunit plus de 40 programmes et qui a engagé des dépenses de l'ordre de quelque $ 5,3 milliards en 1982-1983. Une gamme variée de programmes fait partie de cette initiative; certains sont nouveaux, d'autres anciens, certains modestes, d'autres considérables, certains simples et d'autres complexes. Il en est qui regroupent un nombre limité d'intervenants (les personnes et les organismes qui participent à l'exploration pétrolière), tandis que d'autres, tels que le PITRC (Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes) et le PCRP (Programme canadien de remplacement du pétrole), mettent en cause des milliers de demandeurs au cours d'une seule année.

- La mise en oeuvre et le fonctionnement d'un si grand nombre et d'une telle variété de programmes, dans une conjoncture en rapide évolution et soumise à de sévères contraintes de temps, présentent un défi de taille sur le plan de la gestion. À quelques exceptions près, ce défi a été relevé, pour une bonne part grâce à l'enthousiasme et au dévouement des gestionnaires et du personnel qui, depuis 1980, s'y sont consacrés corps et âme. La plupart des programmes qui ont fait l'objet de notre vérification sont actuellement opérationnels et leur gestion est, en règle générale, satisfaisante. Dans quelques domaines cependant, il y aurait place pour des améliorations.

- Notre vérification de certains programmes a montré que, pour que ces programmes soient bien livrés, certains facteurs étaient déterminants: la planification, la surveillance, une bonne affectation des ressources, l'aptitude à redresser la situation et la bonne volonté de le faire. Bien que certains programmes, par exemple, le

Programme d'expansion des réseaux de distribution, le Programme canadien de remplacement du pétrole et le Programme d'aide à la conversion industrielle aient été appliqués en conformité avec ces principes, nous avons constaté que d'autres, notamment le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, le Programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière, les Accords de démonstration des économies d'énergie et des énergies renouvelables et le Programme de subventions pour les véhicules au propane s'en écartaient. D'une manière particulière:

- dans certains cas, la planification préalable était insuffisante et les liens entre le niveau d'établissement des politiques et le niveau d'exécution étaient souvent faibles;

- dans un certain nombre de cas, il est indispensable d'améliorer la surveillance continue des procédés et, dans la plupart des cas, il faudrait évaluer les premiers effets et répercussions du programme;

- les ressources affectées à certains programmes ont été trop restreintes pour que l'on puisse tenir réellement compte des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité dans la mise en oeuvre des programmes;

- dans quelques cas, on a tardé à prendre les mesures correctrices qui s'imposaient, en dépit d'avis répétés soulignant la nécessité de corriger la situation.

- Le ministère s'est doté d'une politique d'évaluation de programmes et a élaboré des procédés d'évaluation qui sont conformes aux lignes directrices du gouvernement. Maintenant que cette fonction a été créée, il faut effectuer, en temps opportun, la planification et la réalisation des évaluations de manière à ce que ces dernières puissent permettre d'améliorer la gestion et l'efficacité des programmes énergétiques.

- Le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne a été créé en 1980 dans le cadre du Programme énergétique national. Dans notre Rapport de 1982, nous avions souligné, à propos de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada au coût de $ 1,7 milliards, qu'il y a "une grave lacune dans le processus de gestion des fonds publics lorsque les représentants des ministères et des organismes centraux ne sont pas tenus de répondre du respect des principes d'économie et de l'optimisation des ressources". Nous avons continué, au cours de l'année dernière, à enquêter sur cet aspect du problème et nous ne sommes toujours pas en mesure d'assurer le Parlement que, dans cette grande acquisition, il y a eu respect des principes d'économie et optimisation des ressources.

Le ministère de l'Environnement – Parcs Canada (chapitre 10)

- Les employés affectés aux services des parcs, des lieux historiques et des canaux font des efforts notoires à la fois pour répondre aux besoins des visiteurs et pour préserver le patrimoine naturel et historique des parcs et des lieux régis par Parcs Canada.

- Les mesures prises par Parcs Canada, pour réaliser le réseau des parcs nationaux approuvé par le Cabinet et pour aménager les parcs historiques nationaux recommandés par la Commission des lieux et monuments historiques, ont été mises en oeuvre sans tenir suffisamment compte du total des coûts futurs. En conséquence, les décisions concernant le financement et les crédits à affecter aux dépenses d'acquisition, d'aménagement, de fonctionnement et d'entretien des nouveaux éléments d'actif n'ont pas et ne peuvent pas tenir compte de l'ensemble des besoins financiers futurs.

- Parcs Canada ne produit pas l'information qui lui permettrait d'indiquer dans quelle mesure il s'acquitte de son mandat et ne possède pas de procédure officielle pour tenir ses employés responsables du rendement nécessaire à l'exécution du programme.

- Parcs Canada n'a pas géré certaines de ses ressources humaines professionnelles de façon à les utiliser le plus efficacement possible dans l'exécution de son programme.

- Parcs Canada n'a pas déterminé comment régler au mieux l'avenir des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper en fonction des ressources et des objectifs du programme.

- Étant donné les principes et la politique de Parcs Canada au sujet des recettes provenant des visiteurs, ces derniers ne sont pas tous traités de la même manière et ils bénéficient de services subventionnés.

- La direction de Parcs Canada avait connaissance de plusieurs des problèmes relevés au cours de notre vérification et, dans certains cas, elle avait commencé à prendre des mesures rectificatives ou envisageait d'en prendre.

Le ministère du Travail (chapitre 11)

- Au cours de notre vérification, d'importantes modifications ont été apportées à la haute direction du ministère. À la suite de nos recommandations, ce dernier a indiqué qu'il était à prendre les mesures nécessaires pour résoudre les problèmes qui avaient été décelés.

- Une des responsabilités du ministère consiste à s'assurer que les employés qui relèvent de la compétence fédérale travaillent dans un environnement sécuritaire et hygiénique. En remplissant ce mandat, la direction des Opérations régionales donne suite à toutes les plaintes qui sont attribuables à des conditions de travail dangereuses et malsaines et, autant que les ressources le permettent, elle effectue, comme prévu, des inspections de sécurité. Nous nous sommes rendus compte que les renseignements que cette direction possédait sur sa clientèle étaient inexacts, incomplets ou périmés; elle ne savait pas parfaitement à quoi ses ressources étaient consacrées; elle ne s'assurait pas que l'on apporte des mesures correctives, après avoir décelé de graves dangers, et elle ne savait pas si ses efforts avaient contribué à diminuer la fréquence et la gravité des accidents. De plus, en menant ses inspections de sécurité, tel que prévu, le direction n'a pas accordé la priorité aux industries qui présentent le plus haut taux de risques d'accidents.

- La direction ne s'était pas assez préoccupée d'efficience en mettant en application la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État. Nous avons remarqué que l'informatisation du traitement des demandes d'indemnisation permettrait d'épargner au moins $ 375 000 par année.

- Le ministère est tenu de contribuer à la solution des conflits du travail dans des secteurs qui relèvent de la compétence fédérale. Notre vérification n'a révélé aucun problème d'importance en rapport avec les contrôles de gestion visant à assurer l'économie et l'efficience.

Le Secrétariat du solliciteur général (chapitre 12)

- Le rôle du Secrétariat du solliciteur général est complexe par l'interaction qu'il doit avoir avec tous les intervenants importants du système de justice pénale au Canada. Son mandat veut également qu'il conseille le solliciteur général en matière de politique et qu'il participe à l'élaboration et à la mise en oeuvre de toutes les activités importantes touchant la justice pénale et la sécurité nationale. Après sa création en 1973, il existait des incertitudes quant au rôle qui serait le plus approprié pour le Secrétariat et ce n'est que récemment que ce rôle a été éclairci.

- Avec un rôle plus précis, le Secrétariat est maintenant en mesure de s'attaquer aux faiblesses de ses systèmes de planification, de contrôle et d'évaluation. Par exemple, il a récemment établi des objectifs à court et à long termes et déterminé l'ordre des priorités du ministère. Il n'a toutefois pas encore établi de critères ou procédés pour attribuer ses ressources ou pour contrôler ses progrès en fonction de ces objectifs et de cet ordre de priorité.

Le ministère des Transports – Programme des transports par eau (chapitre 13)

- Le ministère a fait de gros efforts pour doter les marins canadiens d'un système de navigation maritime diversifié, fiable et sécuritaire. Toutefois, les mesures prises par le ministère pour rectifier certaines des faiblesses notées dans ce chapitre et reconnues par le ministère lui-même, n'ont pas encore entraîné de changement notable.

- Le ministère consacre chaque année plus de $ 525 millions à la Garde côtière pour offrir aux marins toute une gamme de services: il assure, entre autres, le fonctionnement d'aides à la navigation et un service de déglaçage. Toutefois, il n'a pas convenablement évalué les besoins des marins ni déterminé le niveau des services à fournir. En conséquence, la capacité du ministère de planifier et de contrôler efficacement les activités de la Garde côtière s'en trouve affaiblie.

- Le transport maritime au Canada fait l'objet de subventions importantes. En 1981, on avait évalué les conséquences d'une politique de recouvrement des coûts pour la Garde côtière. Le recouvrement des coûts pourrait nettement influencer la demande pour ces services et, par conséquent, le niveau de services à fournir. Nous avons appris que le gouvernement n'avait pas encore autorisé la mise en oeuvre d'une telle politique.

- D'après le Plan ministériel d'investissement de la flotte, il en coûtera environ $ 2,5 milliards sur une période de 30 ans pour remplacer 49 grands navires. Nous nous inquiétons sérieusement que ce Plan ne se fonde pas encore sur une analyse suffisamment détaillée des besoins, des niveaux précis de services et des méthodes les plus rentables de mise en oeuvre.

- En 1982-1983, la Garde côtière canadienne a dépensé $ 250 millions pour les aides à la navigation; de cette somme, $ 185 millions représentent les coûts d'exploitation. On pourrait réduire les coûts d'exploitation de 10 à 20 millions de dollars par année en accélérant l'élimination des gardiens de phare, en révisant les normes et méthodes de contrôle et d'entretien des balises et en s'assurant que chacun des 12 systèmes de gestion du trafic maritime est vraiment essentiel. On pourra faire encore plus d'économies s'il s'avère, après avoir déterminé le niveau des services et après avoir procédé à ces réductions, que l'on peut diminuer la taille de la flotte.

- Bien que le ministère recueille des données sur les accidents qui font l'objet d'une enquête de sa part, il n'effectue pas d'analyse systématique de toutes les données pour contrôler le degré relatif de sécurité maritime, selon les catégories de trafic et le niveau de risque. Ce genre d'analyse aiderait le ministère à déterminer les causes d'accidents les plus fréquentes et à prévoir les mesures appropriées en temps opportun.

La Bibliothèque nationale du Canada (chapitre 14)

- La Bibliothèque nationale possède des moyens efficaces pour obtenir tous les ouvrages canadiens publiés, ce qui est l'une de ses premières responsabilités. La Bibliothèque doit maintenant évaluer si les ressources et les efforts qu'elle consacre à la conservation en vue de contrer la détérioration de sa collection sont suffisants.

- Il manque à la Bibliothèque un processus satisfaisant de planification qui fournisse un énoncé clair des objectifs de la Bibliothèque nationale qui serve de guide à ses gestionnaires et de base à la haute direction pour le contrôle et l'obligation de rendre compte. La direction prend présentement des mesures pour régler ce problème. Parmi les autres questions à régler, notons le rôle de chef de file de la Bibliothèque nationale dans la mise sur pied d'un réseau de prêt entre bibliothèques et d'échange d'information au Canada et son rôle de coordination des services de bibliothèque au gouvernement fédéral.

- La Bibliothèque possède un système informatique complexe qui a entraîné des dépenses importantes dans son budget et qui accuse de graves problèmes de réalisation. Il faudrait que la direction réévalue la portée et le rôle de ce système à la lumière des besoins et de la technologie informatique actuels et mette au point un plan réaliste pour prévoir les services automatisés futurs de la Bibliothèque nationale et des autres bibliothèques fédérales. Comme on peut le constater au chapitre 4, la Bibliothèque nationale n'est pas la seule à connaître des problèmes avec ses systèmes informatiques.

- À notre avis, le Conseil consultatif de la Bibliothèque nationale devrait posséder un rôle d'examen plus clair et plus ferme dans le cadre de ses attributions de conseiller

afin d'aider à l'optimisation des ressources consacrées aux activités de la Bibliothèque.

Les Archives publiques du Canada (chapitre 15)

- Pour mieux rendre compte de leurs activités au Parlement, les Archives publiques doivent préciser leur rôle par rapport à d'autres institutions semblables au Canada et clarifier leurs propres politiques d'acquisition. Cette démarche devient de plus en plus nécessaire à cause de la modification des besoins des utilisateurs et des restrictions en matière de ressources.

- Les Archives publiques ont pris d'importantes initiatives pour mettre au point des techniques de conservation à long terme de leurs documents, mais la direction manque de renseignements sur l'état des collections des Archives et elle se doit d'élaborer des plans à long terme qui assureraient une coordination rationnelle des activités de conservation.

- Les Archives publiques du Canada jouent un rôle primordial dans la gestion des documents du gouvernement. La qualité de cette gestion concerne non seulement la conservation des documents gouvernementaux qui ont une valeur historique mais aussi l'efficience des activités gouvernementales et l'accès du public à l'information. En vertu d'un décret en conseil (1966), les Archives se sont vu confier la responsabilité d'évaluer l'état de la gestion des documents au gouvernement et d'en rendre compte chaque année au Conseil du Trésor. Elles n'ont présenté que trois rapports entre 1966 et 1983. La dernière enquête, publiée en 1983, révélait que 19 p. 100 des ministères n'avaient aucun plan qui régissait la conservation et l'élimination des documents et que 48 p. 100 n'avaient pas préparé de plan pour la majeure partie de leurs documents. Les Archives doivent déterminer avec le Conseil du Trésor la manière dont il leur faudra s'acquitter, auprès de l'ensemble des services gouvernementaux, des responsabilités d'évaluation et de consultation que leur confie la nouvelle politique administrative du Conseil du Trésor (1983) sur la gestion des documents dans les ministères.

Statistique Canada (chapitre 16)

- Statistique Canada jouit d'une solide réputation internationale en raison de la grande qualité de son travail professionnel. Néanmoins, il faudrait que l'organisme renforce ses mécanismes de contrôle de la qualité des statistiques et indique aux utilisateurs les réserves qui s'imposent.

- Le Bureau compile ses statistiques d'une façon objective et, en général, ses produits sont pertinents. Toutefois, les moyens dont il dispose pour assurer l'équilibre de ses programmes ont besoin d'amélioration.

- Le Bureau a fait de louables efforts pour alléger le fardeau imposé au monde des affaires et aux particuliers appelés à fournir de l'information.

- Statistique Canada prend les mesures sécuritaires pour protéger le caractère confidentiel des répondants.

- Il y a lieu d'améliorer davantage et de façon significative les pratiques de gestion dans les domaines clés de la planification, de la répartition des ressources, de la mesure du rendement des programmes et de la vérification interne.

- En raison surtout de l'absence de pratiques de gestion appropriées, la productivité des commis qui a fait l'objet d'une évaluation au cours de notre vérification se situait à un niveau bien inférieur à la moyenne acceptable. Le Bureau a reconnu qu'il y avait là un problème et il semble qu'il ait commencé à prendre des mesures pour corriger la situation.

- Il semble bien qu'un nombre appréciable de postes de commis dans l'ensemble du Bureau ne seraient pas classifiés convenablement. La direction est en train d'examiner la question, de concert avec le Conseil du Trésor.

- Récemment, Le Bureau a établi un plan dont le but est d'apporter de grandes améliorations à ses pratiques de gestion, d'ici décembre 1984. En se fondant sur les antécédents en cette matière, nous estimons qu'il faudra surveiller attentivement la mise en oeuvre de ce plan pour que cette date-cible soit respectée.

Autres observations de vérification (chapitre 17)

- Le présent chapitre renferme des questions supplémentaires d'importance qui, je crois, devraient être portées à l'attention de la Chambre des communes. Ces questions n'ont été signalées ni dans les chapitres sur les ministères ni dans les études d'envergure gouvernementale mais ont été portées à notre attention durant nos vérifications des comptes du Canada. Elles méritent un examen rigoureux.

ENTRAVES À UNE GESTION PRODUCTIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

ENTRAVES À UNE GESTION PRODUCTIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Table des matières

	Paragraphe	Page
Vue d'ensemble	2.1	57
L'étude	2.7	58
Trois importantes entraves à une gestion productive	2.13	59
Les priorités politiques ont des répercussions considérables sur la gestion productive	2.17	60
Les gestionnaires se sentent gênés de façon indue par le nombre de procédures administratives et par les exigences contradictoires en matière d'obligation de rendre compte	2.32	65
Il y a beaucoup plus de facteurs qui n'incitent pas à la gestion productive que d'éléments qui la favorisent	2.57	76
De quelle façon les organisations ont-elles cherché à améliorer la gestion productive?	2.64	79
Améliorations au sein de la fonction publique du Canada	2.65	79
Autres fonctions publiques	2.71	81
Organisations du secteur privé	2.79	82
Conclusions et suggestions	2.83	84
Faire de la gestion productive une première priorité	2.101	88
Favoriser et appuyer une gestion productive	2.103	89
Réduire le nombre de facteurs défavorables, accroître le pouvoir des gestionnaires et préciser les responsabilités	2.106	92
Mettre l'accent sur le perfectionnement des gestionnaires	2.112	93
Appuyer les initiatives visant à améliorer la gestion productive	2.115	93
Remarque finale	2.119	94

Page

Pieces

2.1 Le processus politique et la gestion
Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs de la fonction publique 64

2.2 Les dix principales entraves (par ordre alphabétique) tel que les ont décrites les cadres supérieurs de la fonction publique interviewés 67

2.3 Cadre de responsabilités 69

2.4 Cas no. 1: Concilier des priorités contradictoires: le contrôle des produits chimiques toxiques 70

2.5 Cas no. 2: Concilier des demandes contradictoires: la reclassification de postes 71

2.6 Cas no. 3: Concilier des mandats contradictoires: l'acquisition d'une presse typographique 73

2.7 Pouvoirs et obligation de rendre compte des gestionnaires dans la fonction publique
Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs de la fonction publique 75

2.8 Les facteurs qui incitent à une gestion productive et les éléments qui ne la favorisent pas
Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs de la fonction publique 77

2.9 Les mythes créés à propos de la gestion au sein de la fonction publique
Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs des secteurs public et privé qui ne s'arrêtent pas à ces mythes 86

2.10 De quelle façon pourrait-on améliorer la gestion productive au sein de la fonction publique?
Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs de la fonction publique 90

2

ENTRAVES À UNE GESTION PRODUCTIVE DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Vue d'ensemble

2.1 Au cours de nos vérifications intégrées, nous avons traité des problèmes de gestion qui existent dans la fonction publique. Nous avons également mentionné que des améliorations avaient été apportées aux méthodes de gestion au cours des années. Cependant, nous nous sommes aperçus, et ce fut l'une de nos constatations les plus troublantes, que bien des problèmes de gestion persistaient en dépit des efforts pour les surmonter. Il semble y avoir, au sein de la fonction publique, certaines caractéristiques qui n'aident pas les gestionnaires à mettre l'accent sur une gestion productive; c'est-à-dire, insister sur l'économie, l'efficience et l'efficacité et s'assurer que l'on obtient des résultats satisfaisants à un coût raisonnable. Nous avons donc entrepris cette étude spéciale pour les raisons suivantes: nous voulions mieux comprendre les difficultés liées au processus visant à élaborer et à mettre en oeuvre des améliorations dans le domaine de la gestion, nous désirions connaître les causes de la lenteur avec laquelle ce processus est appliqué et, enfin, nous tenions à déterminer les causes du caractère parfois incomplet de ce processus.

2.2 L'augmentation des dépenses de l'État et l'importance du déficit fédéral préoccupent de plus en plus le public. Tout comme ce fut le cas pour d'autres gouvernements, le gouvernement fédéral s'est trouvé dans l'obligation d'améliorer la qualité des services sans pour autant accroître la taille du budget. Ainsi, il fallait, pour fournir des services de qualité comparable, ou pour en améliorer la qualité, mettre l'accent sur une gestion plus productive, tout en faisant une utilisation réduite des deniers publics.

2.3 En dépit de l'intérêt croissant à l'égard d'une plus grande optimisation des ressources, les gouvernements ont constaté qu'il était difficile de réaliser cet objectif. Divers pays ont utilisé différentes méthodes et les résultats obtenus ont varié d'un pays à l'autre. Il semble y avoir d'importantes lacunes au sein des organisations de la fonction publique en ce qui a trait à la compréhension des problèmes de gestion et de leurs causes sous-jacentes ainsi qu'à la façon de les surmonter. Ce chapitre a donc pour but d'aider notre propre Bureau à mieux comprendre ces difficultés et également d'aider le Parlement, le gouvernement, le Cabinet et les gestionnaires à trouver une façon d'atteindre une plus grande optimisation des ressources au sein de la fonction publique du Canada.

2.4 Au cours de notre étude, nous avons interviewé un grand nombre de cadres de la fonction publique. Selon eux, il existe des entraves indues qui constituent un sérieux obstacle à la réalisation satisfaisante de l'optimisation des ressources. Ceux-ci mentionnent les répercussions des priorités politiques sur le processus de gestion, le nombre de procédures administratives auxquelles les gestionnaires doivent faire face et les facteurs qui ne favorisent pas la gestion productive et qui sont typiques de la fonction publique.

2.5 Dans certains cas, ces entraves semblent refléter davantage la perception qu'ont les gestionnaires de la situation plutôt que la réalité, et elles peuvent sans aucun doute servir d'excuses. Par ailleurs, certaines sont inhérentes à la nature du gouvernement et il peut être très difficile de les modifier. Néanmoins, la majorité des cadres supérieurs que nous avons interviewés se sont entendus pour affirmer qu'elles influençaient les gestionnaires de la fonction publique et qu'elles avaient des répercussions considérables sur les tentatives visant à améliorer la gestion productive.

2.6 Étant donné l'existence d'entraves à la gestion productive dans la fonction publique, l'on n'accorde généralement pas une grande importance à l'optimisation des ressources; de plus, les gestionnaires sont frustrés et ils manquent de motivation lorsqu'il faut accroître la productivité. Ainsi, pour ouvrir la voie à des améliorations importantes de l'optimisation des ressources, il faudrait reconnaître l'existence de ces entraves et les modifier et il faudrait vraiment s'efforcer de créer un milieu qui inciterait les gestionnaires à obtenir des résultats satisfaisants à un coût raisonnable.

L'étude

2.7 Depuis plusieurs années, nous avons mentionné, dans le cadre de nos vérifications intégrées des ministères et organismes gouvernementaux, des cas où les gestionnaires n'avaient pas tenu compte de l'optimisation des ressources. Nous avons indiqué, cependant, qu'il y avait eu des efforts consciencieux pour rectifier la situation. En effet, les ministères ont établi des systèmes de contrôle, de mesure et de rapports en vue d'aider les bons gestionnaires et d'empêcher les gestionnaires moins compétents d'exercer une gestion inappropriée. Néanmoins, nos vérifications ont révélé que l'on n'avait pas encore réussi à atteindre, de façon satisfaisante, une certaine optimisation des ressources. Notre Rapport de 1980 décrit la situation en ces termes:

> Finalement, ce qui ressort de nos observations des quelques dernières années est que les meilleurs systèmes et contrôles de gestion que l'on pourrait élaborer pour le gouvernement ne régleront pas les problèmes fondamentaux révélés dans nos constatations, et confirmés par ailleurs, sauf qu'il y ait une intention et un engagement réels de la part des décideurs de tous les niveaux - et la volonté aussi bien au Parlement qu'au gouvernement - de créer un milieu offrant aux gestionnaires de la fonction publique les moyens et les stimulants nécessaires pour gérer les ressources et les deniers publics de manière économique, rentable et efficace.

2.8 De leur côté, les membres du Comité des comptes publics ont également exprimé leurs préoccupations à l'égard de la persistance de problèmes de gestion dans la fonction publique. Ils se sont demandés, par moments, s'il était réellement avantageux d'avoir un plus grand nombre de systèmes de contrôle et de règlements administratifs.

2.9 Poussés par ces préoccupations, nous avons entrepris cette étude. Étant donné la portée nécessairement très large qu'a eue notre première tentative dans ce domaine et étant donné la nature complexe et vague du problème, nous avons mené une étude

préliminaire plutôt qu'une vérification, laquelle aurait été fondée davantage sur les preuves documentaires ou matérielles qu'exigent les normes de vérification généralement reconnues.

2.10 Les résultats des recherches qui se rapportent particulièrement à ce domaine sont assez limités. Par conséquent, nous avons cherché à établir notre propre base de données en examinant le degré de connaissance et de compréhension des personnes qui connaissent bien les divers aspects de la gestion des programmes gouvernementaux. Ainsi, cette étude se fonde en grande partie sur la façon dont les gestionnaires perçoivent et interprètent la situation ainsi que sur l'analyse de cas de gestion qui nous ont été décrits au cours d'entrevues avec un échantillon de cadres supérieurs.

2.11 Au cours de notre étude, nous avons interviewé environ 170 cadres supérieurs de la fonction publique. Ces cadres ont été choisis soigneusement de façon à inclure un certain nombre de sous-ministres ainsi qu'un échantillon représentatif de sous-ministres adjoints, de directeurs généraux et de directeurs. De plus, nous avons interviewé quelque 30 professionnels supérieurs de notre Bureau qui avaient déjà mené des vérifications auprès d'organisations du secteur public. Nous avons également étudié les réformes en matière de gestion qui ont été apportées au sein de la fonction publique au cours des 20 dernières années ainsi que la documentation didactique portant sur la gestion du secteur public. Finalement, nous avons interviewé 25 présidents-directeurs généraux et présidents de sociétés du secteur privé afin de comparer leurs témoignages et nous avons examiné les milieux de gestion d'autres juridictions gouvernementales et d'autres pays.

2.12 Cette recherche a produit une quantité considérable de renseignements sur bien des aspects de la gestion du secteur public. Lorsque nous avons analysé ces renseignements, il en est ressorti plusieurs éléments importants. Graduellement, ceux-ci se sont cristallisés en un modèle cohérent qui a, par la suite, constitué la structure de ce chapitre. En exposant nos conclusions et suggestions, nous espérons qu'elles pourront ouvrir la voie à d'importantes améliorations en matière de gestion au sein de la fonction publique du Canada.

Trois importantes entraves à une gestion productive

2.13 La principale constatation qui se dégage de notre étude est l'existence d'importantes entraves à une gestion productive dans la fonction publique. L'expression "gestion productive" signifie un type de gestion qui parvient à optimiser les ressources, c'est-à-dire, un type de gestion qui s'assure de l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources et des deniers publics et qui obtient des résultats satisfaisants à un coût raisonnable.

2.14 À notre avis, ces entraves ne peuvent être attribuées à un seul élément. Il semble qu'un peu partout, la nature de la structure gouvernementale soit telle que les entraves à une gestion productive continuent à surgir de façon régulière, presque par inadvertance. Nous avons constaté que c'était le cas de toutes les fonctions publiques que

nous avons examinées. De plus, nous avons remarqué que ce type d'entraves était surmonté seulement dans les organisations où l'on s'efforce constamment, de manière consciente et suivie, d'agir en ce sens.

2.15 Il existe, dans toute organisation vaste et complexe, des entraves à une gestion productive. Toutefois, les cadres de la fonction publique que nous avons interviewés ont décrit trois entraves qui, au sein de la fonction publique, détournaient particulièrement l'attention des gestionnaires à l'égard de la gestion productive. Ce sont:

- les répercussions qu'ont les priorités politiques sur l'exercice de la gestion productive;
- le grand nombre d'entraves en matière d'administration et de procédures auxquelles les gestionnaires doivent faire face;
- le peu d'incitations à une gestion productive, comparativement au grand nombre de facteurs qui ne favorisent pas cette dernière.

2.16 La première entrave mentionnée diffère des deux autres. Un grand nombre de gestionnaires de la fonction publique ont fait remarquer que le processus politique avait pour but la mise en oeuvre de priorités politiques et qu'inévitablement, le gouvernement et le secteur privé n'accordaient pas la même importance aux questions d'efficience. Ils ont également signalé que c'était aux fonctionnaires qu'il revenait d'appliquer les politiques de l'État définies dans le cadre du processus politique. Par conséquent, ces priorités ne peuvent être perçues comme étant des entraves. Elles sont liées à la raison d'être de la gestion de la fonction publique. Par ailleurs, bon nombre de cadres ont soutenu que ce processus politique pouvait, par inadvertance, contribuer à l'établissement d'importantes entraves à une gestion productive. En outre, ils ont affirmé qu'il fallait reconnaître l'existence de ces entraves dans toute analyse complète qui porte sur les difficultés et les problèmes inhérents à la réalisation des priorités d'économie, d'efficience et d'efficacité dans la fonction publique. En conséquence, nous avons également traité des répercussions qu'ont les priorités politiques sur les pratiques de gestion de la fonction publique.

Les priorités politiques ont des répercussions considérables sur la gestion productive

2.17 Les cadres de la fonction publique que nous avons interviewés se sont entendus pour dire que les priorités politiques avaient des répercussions importantes sur la gestion productive. Le processus politique comprend des préoccupations qui tendent à éclipser et à supplanter, dans une certaine mesure, la gestion productive. Par exemple, l'on cherche beaucoup à gagner l'appui du public et c'est principalement en annonçant des initiatives de politiques et de nouveaux programmes que l'on parvient à obtenir cet appui. Ainsi, les politiciens se font rarement élire pour avoir concentré leurs efforts sur une gestion productive d'opérations ministérielles. Voici ce que nous a livré, à ce propos, un haut fonctionnaire d'une province canadienne: "Le fait d'être un bon gestionnaire ne procure pas nécessairement des votes. C'est la réflexion que m'ont faite cinq ministres".

2.18 Ce phénomène ne se limite pas au Canada. Ainsi, lors d'une entrevue, un secrétaire du Cabinet des États-Unis, chargé d'administrer un ministère de 120 000 personnes, s'est exprimé en ces termes:

> Vous apprenez très vite que vous n'entrez pas dans l'histoire pour avoir été un bon ou un mauvais secrétaire en ce qui a trait à la façon dont vous dirigez l'organisation et ce, que vous soyez bon administrateur ou non. Par conséquent, un secrétaire a souvent tendance à ne pas tenir compte des questions administratives car il perdrait son temps; ce n'est pas sur ces questions qu'il devrait mettre l'accent.

2.19 **Le processus politique a des priorités d'ordre politique.** Il est axé sur des questions de politique publique beaucoup plus larges que celles de l'efficience opérationnelle, ainsi, l'on considère que les priorités nationales constituent une composante de l'optimisation des ressources. Le programme fédéral de décentralisation en est un exemple. Si l'on évalue strictement les frais d'exploitation d'un ministère, il peut être plus coûteux de transmettre la gestion d'une opération à un bureau régional que de continuer à en confier la responsabilité à une administration centrale. Cependant, en termes d'expansion régionale, d'unité nationale ou de création d'emplois, un transfert de ce genre peut se révéler extrêmement efficace.

2.20 Par ailleurs, dans le cadre de ce processus politique, l'on cherche à établir une fonction publique qui réponde aux normes de prudence et d'intégrité exigées par le public; l'on cherche à fournir un service représentatif, communicatif et équitable. Pour s'en assurer et pour éviter le gaspillage et l'extravagance, on élabore des règlements. Toutefois, ceux-ci sont principalement de nature preventive. Ils servent davantage à contrôler les pratiques peu souhaitables qu'à entretenir celles qui sont convenables; ils servent plus à interdire qu'à encourager. Ainsi, bien qu'ils n'aient pas été établis à cette fin, ils ont pour effet d'imposer un fardeau au processus de gestion.

2.21 Nous ne mettons certainement pas en question le processus politique. Nous constatons simplement que ce processus est, de par sa nature, "politique", et que les priorités de ce dernier ont des répercussions considérables sur le processus de gestion de la fonction publique. Ces répercussions constituent l'une des principales différences entre la gestion des secteurs public et privé; il faut donc en tenir compte lorsque l'on établit des comparaisons entre les organisations de ces deux secteurs. Les entreprises du secteur privé ne sont pas tenues, dans la même mesure que le secteur public, de concilier les questions de gestion productive avec les priorités d'unité nationale, de développement régional et de bien-être national. Par contre, il ne faudrait pas abandonner toute tentative visant à améliorer l'optimisation des ressources dans la fonction publique seulement parce que l'on ne peut dissocier facilement la politique de l'administration publique. Pour minimiser ce dilemme, il faut constamment fournir des efforts, en être conscient et bien les répartir.

2.22 **Un bon gouvernement ne signifie pas nécessairement une bonne gestion.** Dans la fonction publique, la majorité des cadres supérieurs estiment qu'un bon gouvernement n'est pas nécessairement un gouvernement qui exerce une bonne gestion. Le

processus de dotation est souvent cité en exemple. Ainsi, de l'avis des gestionnaires, l'on a ajouté, pour parfaire l'image du bon gouvernement, de plus en plus d'exigences au processus de dotation afin de veiller à ce que la fonction publique soit accessible, équitable et représentative. Cette situation et bien d'autres engendrent un processus tel qu'il est maintenant perçu comme une sérieuse entrave à la gestion productive.

2.23 Les organisations privées qui fonctionnent bien se concentrent sur quelques objectifs-clés, établissent des secteurs de responsabilités très précis, confient assez de pouvoirs aux gestionnaires et mettent l'accent sur les compétences en matière de gestion. Les gouvernements, par ailleurs, doivent satisfaire un grand nombre d'intérêts inconciliables. Ce faisant, ils favorisent, par inadvertance, un milieu où les objectifs sont multiples, où les secteurs de responsabilités sont mal définis, où les contrôles sur les pouvoirs des gestionnaires sont excessifs et où l'accent est mis sur les avis relatifs aux politiques plutôt que sur les compétences en matière de gestion.

2.24 Un grand nombre d'organisations privées qui ont du succès sont dirigées par des administrateurs qui sont là depuis bien des années et qui connaissent parfaitement les activités de leur organisation. Par contre, dans la plupart des ministères gouvernementaux, on procède fréquemment à un remaniement au niveau des sous-ministres; il est donc très difficile pour ces derniers d'acquérir une connaissance de première main relativement aux questions à propos desquelles ils sont censés prendre d'importantes décisions administratives ou donner leur avis sur les politiques.

2.25 Bien que, selon les cadres de la fonction publique, un bon gouvernement ne signifie pas nécessairement une bonne gestion, ces deux éléments ne sont quand même pas incompatibles. Cependant, il est très difficile de les concilier. Selon les constatations que nous avons faites au Canada et dans d'autres pays, il faut fournir des efforts constants pour équilibrer les demandes du processus politique et les nécessités de la gestion productive. Si aucun effort n'est fait en ce sens, les préoccupations politiques peuvent alors supplanter les questions de gestion et devenir des entraves à une gestion productive.

2.26 **Les opérations du gouvernement se font au vu et au su du public.** Les cadres de la fonction publique constatent que les activités gouvernementales font beaucoup plus l'objet de discussions publiques que des activités semblables du secteur commercial. Ainsi, même des cas d'abus isolés et peu importants peuvent retenir l'attention du public. Par exemple, s'il y a eu usage impropre de fonds destinés aux déplacements ou des cas d'adjudications de contrats apparemment injustes, les parties d'opposition peuvent alors poser des questions à ce sujet en vue d'embarrasser le gouvernement. Par conséquent, il peut devenir plus important de minimiser même une apparence de non-conformité à la prudence et à l'intégrité que de se concentrer sur des questions qui touchent l'optimisation des ressources.

2.27 **Le milieu politique a des répercussions considérables sur la gestion.** Au cours de notre étude, les cadres de la fonction publique ont fait remarquer que les propositions ministérielles visant à réduire les coûts d'exploitation n'étaient pas toujours

compatibles avec les priorités politiques. De façon générale, l'on propose de prendre des mesures plus économiques en ce qui a trait aux services ferroviaires offerts aux voyageurs, aux effectifs de défense, aux bureaux de douanes, aux aides à la navigation, etc. Les parties visées ont cependant tendance à considérer ces modifications comme une réduction des services gouvernementaux plutôt que comme une amélioration de la productivité au gouvernement.

2.28 Cette situation semble créer des dilemmes embarrassants pour les gestionnaires de la fonction publique. D'une part, on les exhorte à minimiser les coûts. D'autre part, les initiatives qu'ils prennent pour réaliser cet objectif ne sont pas acceptables. Ils se rendent bien vite compte que l'on incite davantage à accroître la portée des programmes qu'à la réduire et que les questions de productivité tendent à s'estomper au profit des priorités politiques.

2.29 Les gestionnaires de la fonction publique croient qu'il est peu probable qu'ils soient évalués d'après les efforts qu'ils fournissent en vue de l'utilisation productive des ressources. Leur évaluation est plutôt fondée sur des accusations éventuelles d'extravagance ou de traitement inéquitable et sur l'embarras que cela engendre. Par conséquent, ils se préoccupent davantage de la façon dont ils obtiennent un résultat que du résultat lui-même, davantage de la légitimité du moyen que de la fin et davantage du processus que du produit. Ainsi, ils sont beaucoup plus portés, dans l'exercice de leurs fonctions, à éviter toute complication gênante qu'à favoriser un type de rendement axé sur la productivité.

2.30 La majorité des cadres canadiens et étrangers que nous avons interviewés ont affirmé que le processus politique n'incitait à la gestion productive que de façon très restreinte (voir la pièce 2.1). Dans les cas où nous avons constaté que les gestionnaires se préoccupaient en général de l'optimisation des ressources, il y avait invariablement des incitations à cet effet provenant du processus politique. Dans l'État de Bavière, par exemple, l'on a établi en 1978 une commission visant à simplifier l'administration du gouvernement, laquelle relève directement du Premier ministre. Elle a pour tâche de recommander des mesures qui servent à simplifier l'administration du gouvernement, à l'activer et à la rentabiliser davantage. La conclusion semble bien évidente: pour accroître l'optimisation des ressources dans la fonction publique, le processus politique devrait favoriser de façon consciente et soutenue la gestion productive.

2.31 Pour favoriser la gestion productive, il faut, à notre avis, que le Parlement, le gouvernement et le Cabinet s'efforcent, de façon délibérée et continue, de faire l'équilibre entre les priorités politiques et les questions d'optimisation des ressources. De plus, il faut que ceux-ci s'engagent fermement à tenir compte d'un degré plus élevé d'économie et d'efficience en ce qui a trait aux programmes du gouvernement et à leur réalisation. Ils doivent également être disposés à examiner les répercussions contraignantes des procédures administratives qui servent à réglementer la fonction publique. Finalement, il faut concevoir une politique officielle selon laquelle les gestionnaires de tous les niveaux seraient tenus de soumettre des propositions visant à atteindre une plus grande optimisation des ressources, afin que l'on puisse citer des cas exceptionnels de gestion productive.

Pièce 2.1

Le processus politique et la gestion

Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs de la fonction publique

Priorités politiques

"Je crois que bien des politiciens ne sont pas trop intéressés à prendre des décisions en ce qui a trait à la rentabilité réelle, car bien souvent en politique, l'essentiel, ce n'est pas ce qui est accompli mais le fait que quelque chose est effectivement réalisé. Cela n'a vraiment pas grand chose à voir avec l'efficience; c'est plutôt une question de pouvoir."

"Ce qui compte pour les parlementaires et pour les politiciens en général, c'est l'annonce d'un nouveau programme. Ces annonces contribuent à faire connaître un ministre. Personne ne désire vraiment savoir si le programme est efficient ou efficace."

"Le véritable problème a trait au triangle de fer que forment les politiciens, les bureaucrates et le public. C'est fondamentalement un processus politique dans lequel chacune des trois parties agit de concert avec les deux autres afin de maintenir le financement et de ne jamais réduire ou éliminer un programme du gouvernement."

Bon gouvernement versus bonne gestion

"Un gouvernement n'est pas établi en vue de fonctionner selon de bonnes méthodes de gestion, il sert plutôt à donner des biens et des services au public et il n'y a pas nécessairement de lien entre ces deux éléments."

"Le gouvernement doit être perçu comme un système juste. Le fait que notre système de dotation puisse se révéler extrêmement inefficace est peut-être le prix à payer pour que le gouvernement conserve sa réputation d'organisme équitable. Ainsi, l'on peut répondre à quiconque vous lance: "Diable, il a fallu six mois pour doter un poste!" "C'est ce qu'il en coûte d'être un gouvernement."

Les activités gouvernementales se font au vu et au su du public

"La semaine dernière, le public manifestait sa désapprobation à l'égard des voyages de première classe. Cette semaine, nous éliminerons donc ces voyages. La semaine prochaine, le public désapprouvera autre chose et alors, nous nous en occuperons de la même façon. Ainsi, avec le temps, nous supprimerons même notre propre programme de formation. Mais remarquez que cela n'a rien à voir avec la rentabilité."

Le milieu politique a des répercussions considérables sur la gestion

"Le gouvernement constitue une exploitation énorme, complexe et extrêmement difficile en termes de logistique. Alors, vous prenez l'exploitation la plus grosse et la plus difficile, vous la mettez dans un milieu socio-politique qui ne pourrait être pire au point de vue de l'efficacité de la gestion, vous y ajoutez un mélange de rapports hostiles et de ressentiments et, ensuite, vous vous demandez pourquoi un tel système de comptabilité de prix de revient ne donne aucun profit durable."

Les gestionnaires se sentent gênés de façon indue par le nombre de procédures administratives et par les exigences contradictoires en matière d'obligation de rendre compte

2.32 Selon les gestionnaires que nous avons interviewés, l'ensemble des règlements administratifs et les exigences incompatibles en matière d'obligation de rendre compte constituent la deuxième entrave importante à une gestion productive, étant donné que ces deux éléments restreignent le pouvoir et l'autonomie des gestionnaires. La majorité des cadres de la fonction publique que nous avons interviewés ont indiqué qu'ils pourraient gérer de façon plus productive si les règlements étaient moins nombreux et moins détaillés. Ils ont affirmé qu'un grand nombre de règlements nécessitaient du personnel supplémentaire, ce qui augmentait les dépenses du gouvernement. Ils ont toutefois mentionné qu'il y avait un écart considérable entre l'aptitude et la volonté des gestionnaires à résoudre avec efficacité les entraves en question.

2.33 Une plus petite proportion de cadre interviewés croient qu'il n'y a pas trop de règlements. à leur avis, il est indispensable d'avoir des règlements pour empêcher les gestionnaires moins compétents d'agir de façon irresponsable. Ils soutiennent qu'il est difficile d'évaluer les résultats, étant donné que les gestionnaires ont rarement des objectifs bien définis en ce qui concerne le rendement et que, par conséquent, le processus de gestion lui-même doit être réglementé de façon rigoureuse.

2.34 D'autres études effectuées dans la fonction publique tendent à confirmer l'opinion selon laquelle la réglementation actuelle constitue un lourd fardeau pour les gestionnaires. Voici ce que le Comité Burns sur la rémunération du personnel de direction, un groupe de cadres supérieurs du secteur privé qui conseillent le gouvernement sur la rémunération des cadres du secteur public, mentionne à ce sujet dans son rapport de 1982:

> L'atmosphère globale dans laquelle les gestionnaires travaillent influe dans une large mesure sur l'efficacité de leur rendement. Peuvent-ils réussir à jouer leur rôle essentiel qui est de gérer par l'entremise de leur personnel la prestation efficace et effective de services aux citoyens si leur liberté de manoeuvre est limitée et si la multitude de mécanismes et règlements complexes n'est pas modifiée pour qu'il soit tenu compte des aspects pratiques de la prestation des services? Le Groupe consultatif estime que le milieu dans lequel les gestionnaires dirigent programmes et personnel devrait faire l'objet d'une réflexion coordonnée

2.35 Nous sommes conscients du fait qu'il y a toujours un certain degré de mécontentement dans toute organisation importante. Toutefois, la portée et l'intensité de la frustration que nous avons décelée étaient frappantes. Si une grande partie des cadres de la fonction publique perçoivent qu'ils n'ont pas suffisamment de pouvoir et d'autonomie pour gérer aussi bien qu'ils le pourraient, alors cette perception elle-même représente une importante entrave à une gestion productive.

Pièce 2.1

Le processus politique et la gestion

Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs de la fonction publique

Priorités politiques

"Je crois que bien des politiciens ne sont pas trop intéressés à prendre des décisions en ce qui a trait à la rentabilité réelle, car bien souvent en politique, l'essentiel, ce n'est pas ce qui est accompli mais le fait que quelque chose est effectivement réalisé. Cela n'a vraiment pas grand chose à voir avec l'efficience, c'est plutôt une question de pouvoir."

"Ce qui compte pour les parlementaires et pour les politiciens en général, c'est l'annonce d'un nouveau programme. Ces annonces contribuent à faire connaître un ministre. Personne ne désire vraiment savoir si le programme est efficient ou efficace."

"Le véritable problème a trait au triangle de fer que forment les politiciens, les bureaucrates et le public. C'est fondamentalement un processus politique dans lequel chacune des trois parties agit de concert avec les deux autres afin de maintenir le financement et de ne jamais réduire ou éliminer un programme du gouvernement."

Bon gouvernement versus bonne gestion

"Un gouvernement n'est pas établi en vue de fonctionner selon de bonnes méthodes de gestion, il sert plutôt à donner des biens et des services au public et il n'y a pas nécessairement de lien entre ces deux éléments."

"Le gouvernement doit être perçu comme un système juste. Le fait que notre système de dotation puisse se révéler extrêmement inefficace est peut être le prix à payer pour que le gouvernement conserve sa réputation d'organisme équitable. Ainsi, l'on peut répondre à quiconque vous lance "Diable, il a fallu six mois pour doter un poste!" "C'est ce qu'il en coûte d'être un gouvernement."

Les activités gouvernementales se font au vu et au su du public

"La semaine dernière, le public manifestait sa désapprobation à l'égard des voyages de première classe. Cette semaine, nous éliminerons donc ces voyages. La semaine prochaine, le public désapprouvera autre chose et alors, nous nous en occuperons de la même façon. Ainsi, avec le temps, nous supprimerons même notre propre programme de formation. Mais remarquez que cela n'a rien à voir avec la rentabilité."

Le milieu politique a des répercussions considérables sur la gestion

"Le gouvernement constitue une exploitation énorme, complexe et extrêmement difficile en termes de logistique. Alors, vous prenez l'exploitation la plus grosse et la plus difficile, vous la mettez dans un milieu socio-politique qui ne pourrait être pire au point de vue de l'efficacité de la gestion, vous y ajoutez un mélange de rapports hostiles et de ressentiments et, ensuite, vous vous demandez pourquoi un tel système de comptabilité de prix de revient ne donne aucun profit durable."

Les gestionnaires se sentent gênés de façon indue par le nombre de procédures administratives et par les exigences contradictoires en matière d'obligation de rendre compte

2.32 Selon les gestionnaires que nous avons interviewés, l'ensemble des règlements administratifs et les exigences incompatibles en matière d'obligation de rendre compte constituent la deuxième entrave importante à une gestion productive, étant donné que ces deux éléments restreignent le pouvoir et l'autonomie des gestionnaires. La majorité des cadres de la fonction publique que nous avons interviewés ont indiqué qu'ils pourraient gérer de façon plus productive si les règlements étaient moins nombreux et moins détaillés. Ils ont affirmé qu'un grand nombre de règlements nécessitaient du personnel supplémentaire, ce qui augmentait les dépenses du gouvernement. Ils ont toutefois mentionné qu'il y avait un écart considérable entre l'aptitude et la volonté des gestionnaires à résoudre avec efficacité les entraves en question.

2.33 Une plus petite proportion de cadre interviewés croient qu'il n'y a pas trop de règlements. À leur avis, il est indispensable d'avoir des règlements pour empêcher les gestionnaires moins compétents d'agir de façon irresponsable. Ils soutiennent qu'il est difficile d'évaluer les résultats, étant donné que les gestionnaires ont rarement des objectifs bien définis en ce qui concerne le rendement et que, par conséquent, le processus de gestion lui-même doit être réglementé de façon rigoureuse.

2.34 D'autres études effectuées dans la fonction publique tendent à confirmer l'opinion selon laquelle la réglementation actuelle constitue un lourd fardeau pour les gestionnaires. Voici ce que le Comité Burns sur la rémunération du personnel de direction, un groupe de cadres supérieurs du secteur privé qui conseillent le gouvernement sur la rémunération des cadres du secteur public, mentionne à ce sujet dans son rapport de 1982 :

> L'atmosphère globale dans laquelle les gestionnaires travaillent influe dans une large mesure sur l'efficacité de leur rendement. Peuvent-ils réussir à jouer leur rôle essentiel qui est de gérer par l'entremise de leur personnel la prestation efficace et effective de services aux citoyens si leur liberté de manoeuvre est limitée et si la multitude de mécanismes et règlements complexes n'est pas modifiée pour qu'il soit tenu compte des aspects pratiques de la prestation des services? Le Groupe consultatif estime que le milieu dans lequel les gestionnaires dirigent programmes et personnel devrait faire l'objet d'une réflexion coordonnée.

2.35 Nous sommes conscients du fait qu'il y a toujours un certain degré de mécontentement dans toute organisation importante. Toutefois, la portée et l'intensité de la frustration que nous avons décelée étaient frappantes. Si une grande partie des cadres de la fonction publique perçoivent qu'ils n'ont pas suffisamment de pouvoir et d'autonomie pour gérer aussi bien qu'ils le pourraient, alors cette perception elle-même représente une importante entrave à une gestion productive.

2.36 **Le pouvoir des gestionnaires est restreint.** Les cadres supérieurs que nous avons interviewés ont signalé que le fardeau restreint particulièrement les domaines suivants: le pouvoir de sélectionner et d'engager du personnel; la souplesse nécessaire à l'élaboration de méthodes spécialement adaptées à des conditions locales; la liberté de choisir un amalgame optimal de ressources en vue d'obtenir une productivité maximale.

2.37 La pièce 2.2 expose les 10 principales entraves auxquelles font face les cadres supérieurs que nous avons interviewés. Chacune de ces entraves n'est pas perçue comme un grave problème, sauf peut-être lorsqu'il s'agit de la dotation. Toutefois, lorsque ces entraves deviennent un enchevêtrement de règles, de règlements, de directives, d'interdictions et de contrôles, les gestionnaires oublient les questions d'optimisation des ressources.

2.38 De toutes les entraves que mentionnent les cadres de la fonction publique, l'on considère les problèmes de dotation comme les plus persistants et les plus frustrants. Selon la majorité des cadres que nous avons interviewés, la période nécessaire pour doter un poste est vraiment trop longue, étant donné les exigences du service.

2.39 Les cadres de la fonction publique affirment que le fardeau des règlements détaillés qui sont établis à l'échelle du gouvernement constitue l'une des raisons pour lesquelles on recourt de plus en plus aux sociétés de la Couronne pour mener les activités gouvernementales. Ils ont souligné le fait que les sociétés de la Couronne jouissent d'une plus grande souplesse que les ministères lorsqu'elles traitent de questions telles que la dotation, l'adjudication de contrats, les acquisitions et les projets d'équipement. Par conséquent, celles-ci peuvent concevoir leurs propres procédures administratives pour satisfaire aux besoins particuliers de leurs opérations. Les cadres de la fonction publique soutiennent que si les ministères disposaient d'une aussi grande flexibilité, la gestion serait plus productive.

2.40 **Les gestionnaires sont confrontés à des demandes contradictoires.** Ils estiment que leurs efforts visant à réaliser des programmes satisfaisants à un coût raisonnable sont gênés par des attentes inconciliables de la part d'organismes centraux, de groupes d'employés ministériels, de ministères qui administrent des services publics et d'organismes de contrôle.

2.41 Le Conseil du Trésor détermine la façon dont les ministères établissent leur budget, classifient les postes et organisent les différentes tâches. La Commission de la Fonction publique donne des prescriptions aux gestionnaires sur la façon d'engager du personnel et de leur procurer de l'avancement. Le contrôleur général établit des lignes directrices en rapport avec la vérification interne et l'évaluation. Le ministère des Approvisionnements et Services établit des procédés d'acquisition. Les Travaux publics sont chargés de l'acquisition et de l'entretien des locaux. Des groupes d'employés de ministères font des recommandations aux gestionnaires sur la façon de concevoir des plans, de s'occuper du personnel, d'appliquer les divers règlements, de tenir les comptes et de mesurer le rendement. Des groupes de vérificateurs s'assurent qu'il n'y a pas de lacunes et, le cas échéant, formulent des recommandations en vue d'apporter des changements. Chacun de ces

Pièce 2.2

Les dix principales entraves
(par ordre alphabétique)
tel que les ont décrites les cadres supérieurs
de la fonction publique interviewés

Les règlements administratifs: ils sont trop nombreux, trop détaillés et trop universels. Ils n'apportent pas aux ministères la souplesse qui leur permettrait d'atteindre une certaine optimisation des ressources dans des circonstances particulières.

Les entraves liées au budget: les fonds qui sont autorisés mais qui ne sont pas utilisés à la fin d'un exercice sont la cause de problèmes pour les ministères qui ont de grands projets d'investissements, car ces fonds s'annulent automatiquement.

La classification: le processus de classification est très complexe et très long, etant donné les nombreuses exigences détaillées qui s'y rattachent.

Les règlements concernant la passation de contrats: ces règlements restreignent les gestionnaires lorsqu'ils veulent recourir à des agents contractuels pour mener des projets à court terme ou pour lancer des programmes.

Les exigences relatives à la presentation de l'information: les exigences des organismes centraux et des ministères en rapport avec la présentation de l'information prennent une grande partie du temps des gestionnaires et elles s'avèrent très coûteuses.

Les problemes lies aux changements opérationnels: un grand nombre de changements opérationnels sont perçus comme étant coûteux, démoralisants et improductifs.

Le SGSD (Système de gestion des secteurs de dépenses): l'élaboration de cette politique est un processus très complexe auquel il faut consacrer beaucoup de temps. De plus, ce processus exige trop de tâches d'écritures.

Les règlements touchant le personnel: muter, destituer, discipliner ou rétrograder un employé constitue un processus difficile qui demande beaucoup de temps.

Le rôle des organismes de services: les organismes de services semblent engendrer des coûts inutiles ainsi que des retards.

La dotation: en plus d'être complexe, frustrant et coûteux, le processus de dotation demande beaucoup de temps.

groupes a un certain pouvoir d'indiquer aux gestionnaires la façon dont ils devraient agir, mais il n'assume aucune responsabilité, ou presque, en ce qui a trait aux résultats des actions des gestionnaires, même si ces résultats se révèlent insatisfaisants par suite de demandes incompatibles.

2.42 La Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité a traité, en 1979, du problème des liens imprécis en matière de pouvoirs et de responsabilités. Dans son rapport, elle juge "indispensable de bien préciser quels sont les pouvoirs des sous-ministres en matière d'administration et de leur demander d'en rendre compte"

2.43 La plupart des cadres supérieurs que nous avons interviewés ont constaté que, depuis ce temps, on avait très peu progressé à ce sujet. En effet, on ne connaît pas parfaitement l'étendue des pouvoirs des sous-ministres et on ne sait pas très bien à quelles personnes et à quels sujets ceux-ci doivent rendre des comptes. La pièce 2.3 illustre les rapports qui existent entre la gestion des ministères et les autres organisations en matière de responsabilités.

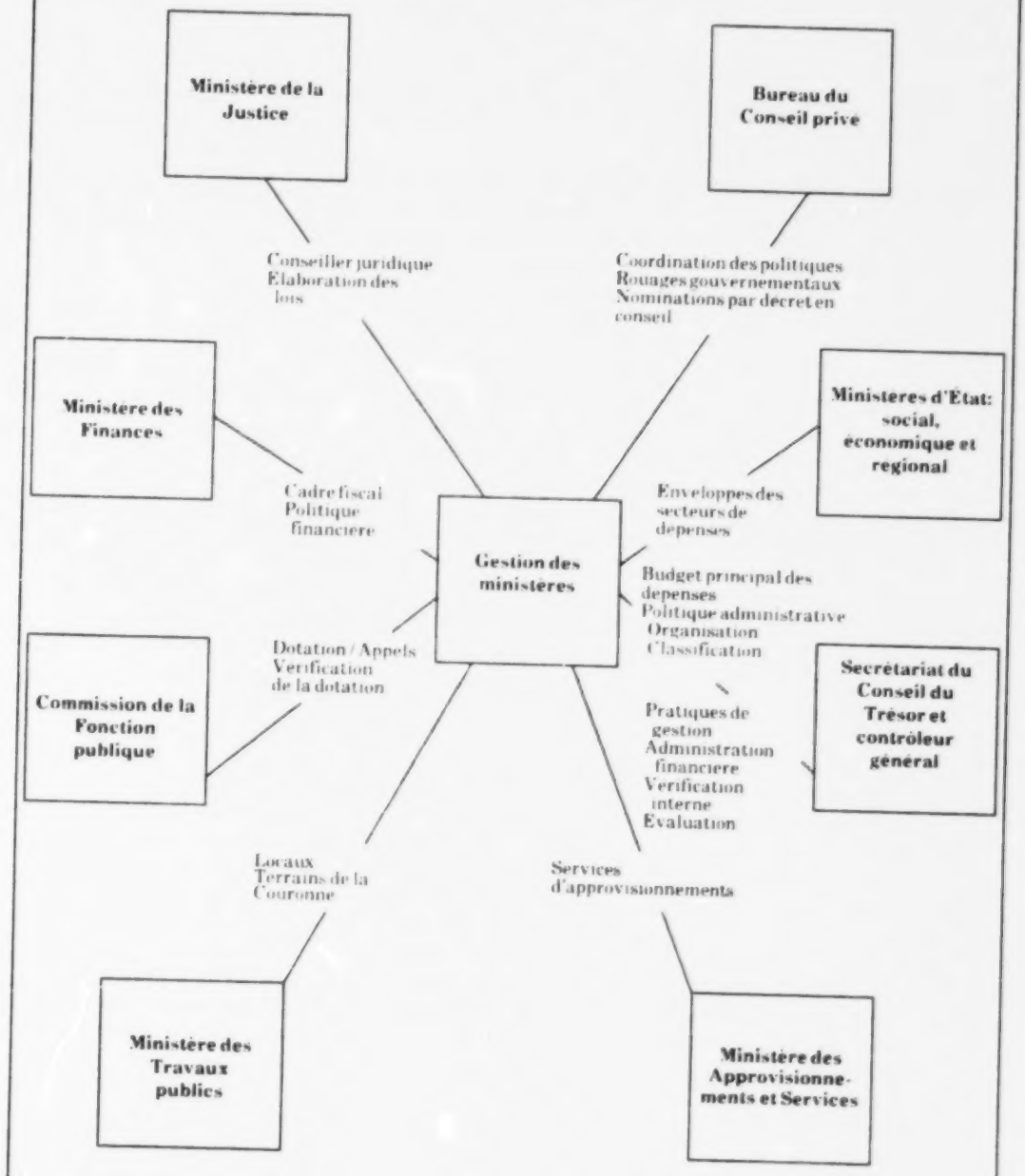
2.44 **Des études de cas démontrent que des exigences inconciliables en matière d'obligation de rendre compte peuvent créer d'importants problèmes.** Le problème des demandes inconciliables nous a été décrit au cours des entrevues avec les cadres supérieurs. Pour donner un aperçu de situations actuelles, nous avons mené des études de cas. Ce chapitre comprend donc des résumés pour chacun des trois cas exposés. Il ne s'agit pas de cas nécessairement typiques de situations dans lesquelles des gestionnaires se trouvent dans la fonction publique. Il s'agit néanmoins de situations réelles et qui illustrent le fait qu'il faut parfois consacrer beaucoup de temps et d'efforts pour surmonter des exigences inconciliables en matière d'obligation de rendre compte.

2.45 **Le cas no. 1** (pièce 2.4) nous montre comment quatre ministères ont dû prendre environ deux ans pour déterminer lequel d'entre eux assumerait la présidence d'un comité interministériel. Chacun de ces ministères avait des priorités qu'il se croyait obligé de respecter. Il n'y avait pas de mécanisme d'examen commun pour résoudre ce problème. Il a fallu que le Cabinet autorise un retrait de fonds déjà approuvé pour que les ministères en question en arrivent à un consensus. Ce cas est remarquable, étant donné la tâche importante du comité: contrôler les activités liées à l'utilisation et à l'élimination de produits chimiques hautement toxiques.

2.46 **Le cas no. 2** (pièce 2.5) décrit combien il peut être difficile de modifier la classification de postes. Le ministère en question croyait qu'il devait demander cette reclassification afin de maintenir l'efficacité de ses services. Par ailleurs, l'organisme central de révision croyait qu'il devait rejeter cette demande, étant donné les préoccupations devant la prolifération de certains groupes d'employés au gouvernement. Il a fallu six ans pour résoudre ce problème.

Pièce 2.3

CADRE DE RESPONSABILITÉS



Ceci ne comprend pas les organismes spéciaux tels que le Bureau du Commissaire aux langues officielles, le Bureau du vérificateur général et les nombreuses interactions de chaque ministère avec d'autres ministères et avec les gouvernements provinciaux.

Pièce 2.4

CAS NO. 1 - Concilier des priorités contradictoires: le contrôle des produits chimiques toxiques

Les produits chimiques toxiques peuvent profiter à l'agriculture mais ils peuvent également être néfastes à la santé des personnes. Cinquante-huit lois du Parlement régissent l'utilisation des produits chimiques toxiques et vingt-quatre ministères et organismes fédéraux participent à des activités qui portent sur ces produits. Quatre ministères sont responsables de la majeure partie de ces activités: il s'agit de l'Agriculture, de l'Environnement, de Pêches et Océans et de Santé et Bien-être social.

En 1981, le Conseil du Trésor se montre préoccupé du fait que la structure actuelle qui sert à contrôler l'utilisation des produits chimiques toxiques ne convient plus. En conséquence, il incite les quatre ministères-clés à former un comité qui coordonnerait de nouvelles ressources en rapport avec les programmes axés sur les produits chimiques toxiques.

Peu après, le Conseil du Trésor n'est pas persuadé que les quatre ministères en question accordent assez d'importance à la coordination de leurs activités. Ainsi, il obtient la permission du Cabinet de retirer des fonds déjà approuvés et qui devaient servir à des activités portant sur des produits chimiques toxiques, et ce, jusqu'à ce que les quatre ministères présentent un plan d'action.

Avant le mois d'octobre 1982, les quatre ministères avaient établi un mandat pour le Comité mais ils ne pouvaient s'entendre sur le choix du président. En effet, le fait qu'un seul ministère, à titre de président, puisse diriger la planification et le financement inquiétait ces derniers, étant donné que chacun d'entre eux avait ses propres priorités.

Finalement, le problème fut résolu au mois de mai 1983 lorsque le ministère de l'Environnement se vit assigner la présidence pour les trois premières années. Il a fallu près de deux ans pour régler la question de la présidence d'un comité qui orienterait l'utilisation et l'élimination d'énormes quantités de substances hautement toxiques.

Pièce 2.5

CAS NO. 2 - Concilier des demandes contradictoires: la reclassification de postes

En 1976, Travail Canada constate qu'il n'est plus en mesure d'attirer et de garder des agents de conciliation à cause d'un régime de rémunération insuffisante. Il considère alors que cela peut nuire à l'efficacité de son service de médiation et de conciliation. Par conséquent, il propose au Conseil du Trésor de reclassifier ses agents de conciliation et de médiation et de les faire passer du groupe de la Gestion des programmes à la catégorie du Personnel, laquelle offre des échelles de traitement plus étendues et comprend la rémunération au rendement.

De son côté, le Conseil du Trésor n'est pas convaincu qu'il s'agit de problèmes de rémunération insuffisante. Par ailleurs, il y avait déjà eu, dans le passé, un certain nombre de difficultés analogues en rapport avec le régime de rémunération et celles-ci avaient été temporaires. En outre, le fait d'approuver cette demande aurait créé un précédent pour les autres groupes qui auraient voulu faire des demandes semblables. Finalement, l'on était sur le point d'établir le groupe de la Gestion supérieure, ce qui toucherait de toute façon plusieurs catégories. Selon le Conseil du Trésor, le problème de Travail Canada était essentiellement lié à une question de structure. La demande de reclassification est donc rejetée.

Les demandes inconciliables du ministère et du Conseil du Trésor menèrent à un long processus de consultation, ponctué de frustrations et de sautes d'humeur.

Après quatre années de négociations, le sous-ministre du Travail et le secrétaire du Conseil du Trésor doivent intervenir personnellement pour dénouer l'impasse. Les représentants du Conseil du Trésor conviennent alors qu'il faut prendre des mesures. Ils autorisent donc l'établissement d'un nouveau sous-groupe de classification au sein du groupe de la Gestion des programmes. Normalement, la création de sous-groupes est contraire à la politique du Conseil selon laquelle il faut restreindre le nombre de groupes et de classifications de la fonction publique. On ne peut faire un exception que lorsque le besoin est urgent et lorsque le demandeur persiste dans sa demande.

Finalement, les deux organisations parviennent à s'entendre sur les mesures à prendre; toutefois, il aura fallu deux ans pour établir le sous-groupe en question et les régimes de rémunération qui s'y rattachent. Le coût de ces augmentations de traitement a été, de façon surprenante, très peu élevé: en effet, il a fallu octroyer seulement $ 150 de plus par année pour chacun des 23 employés, soit un total de $ 3 400. Néanmoins, il s'était écoulé six ans depuis la proposition initiale de reclassification.

2.47 **Le cas no. 3** (pièce 2.6) résume un conflit qui porte sur le chevauchement des mandats de deux ministères. L'un d'eux imprimait des cartes depuis environ un siècle; toutefois, ce service était contesté par un autre ministère dont le mandat comprenait également la prestation de services d'impression. Ce conflit a duré sept ans et, selon une étude, a entraîné des coûts inutiles de plus de $ 900 000. Ce cas illustre combien il peut être difficile d'améliorer la productivité lorsque des mandats ministériels se chevauchent et lorsque les moyens d'atteindre cet objectif sont contestés. Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) a indiqué qu'il a modifié son approche de façon à établir une ligne de démarcation plus claire entre la fonction de service et celle du contrôle. Selon le MAS, cette mesure contribuera à éviter les problèmes qui ont surgi dans ce cas-là.

2.48 En plus des trois cas susmentionnés, nous avons étudié les répercussions qu'avaient eues certains règlements établis à l'échelle du gouvernement sur la gestion de deux projets prioritaires: l'établissement du Programme national de l'énergie au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et le projet Télidon au ministère des Communications. Comme nous l'indiquons dans le chapitre 9 qui porte sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de sérieux problèmes ont surgi lorsqu'il a fallu embaucher des personnes dont on avait besoin en rapport avec un programme qui prenait rapidement de l'expansion, et ce, malgré la souplesse et l'appui qu'avaient démontrés certains organismes centraux. Dans le cas de Télidon, certaines des procédures administratives traditionnelles ne se sont pas adaptées aux besoins de cette organisation axée sur la haute technologie, qui évoluait très rapidement et qui devait faire face à une très forte concurrence internationale là où le temps était un facteur déterminant.

2.49 Des commentaires analogues ont été formulés au cours d'entrevues avec des gestionnaires régionaux qui administrent des programmes qui fournissent des services directs au public. Ces gestionnaires sont censés être conscients de leurs obligations, soit, se conformer aux processus administratifs de la fonction publique. Par ailleurs, ils doivent également être prêts à répondre à la demande, soit, satisfaire les besoins des divers groupes-clients. Il arrive fréquemment que ces exigences entrent en conflit et qu'elles soient difficiles à concilier; par conséquent, la qualité du service offert peut en souffrir.

2.50 Ces cas, et d'autres exemples, démontrent que des exigences inconciliables en matière d'obligation de rendre compte peuvent engendrer des degrés de frustration, de conflits et d'inaction improductifs. Ils indiquent que les mandats et les procédures administratives devraient, dans la mesure du possible, être conçus pour s'adapter aux exigences particulières des programmes, de façon à créer des conditions favorables à une gestion productive. Les exemples illustrent toutefois que la solution des problèmes aussi bien que la réalisation d'une gestion productive en général sont de beaucoup fonctions de la compétence et de la motivation des gestionnaires. Jusqu'à un certain point, les mécanismes administratifs seront vraisemblablement toujours imparfaits. Les gestionnaires doivent en conséquence pallier ces faiblesses en s'assurant qu'ils interprètent et appliquent ces mécanismes de façon appropriée. En autant que l'on puisse compter sur les gestionnaires pour ce faire, les procédures administratives pourraient en effet être moins nombreuses et plus flexibles.

CAS NO. 3 - Concilier des mandats contradictoires: l'acquisition d'une presse typographique

La direction des Levés et de la Cartographie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources produit des cartes du Canada depuis près d'un siècle. En 1975, elle constate que l'accroissement de ses coûts d'exploitation est attribuable au fait que ses presses typographiques désuètes sont souvent défectueuses. Elle demande donc au ministère des Approvisionnements et Services de lui obtenir une presse typographique moderne. Le MAS lui indique alors qu'il faut résoudre trois questions avant de faire cette acquisition: le propre mandat d'impression du MAS semble entrer en conflit avec la tâche d'impression effectuée au EMR; il serait peut-être plus économique que le travail d'impression du EMR soit donné à contrat; il pourrait être judicieux de consolider les activités d'impression du MAS et du EMR.

On ne parvient pas à s'entendre; les deux ministères regroupent les opinions qui sont en faveur de leurs points de vue respectifs. Le conflit dure longtemps et une série de ministres et de cadres supérieurs des deux parties doivent intervenir. Les deux parties s'entendent uniquement sur le besoin d'accroître la capacité d'impression.

Après quatre années de conflits environ, le EMR envoie une soumission au Conseil du Trésor pour lui demander d'approuver cette acquisition. Le secrétariat du Conseil du Trésor conclut cependant que l'arbitrage des conflits de ce genre n'entre pas dans son rôle. Il exhorte donc les deux ministères à s'entendre de leur propre chef.

C'est seulement au mois de janvier 1983, date à laquelle le ministre des Mines tient à envoyer une soumission au Conseil du Trésor, que la controverse se règle. Le Conseil juge alors que le EMR devrait obtenir sa nouvelle presse typographique.

Il s'est écoulé sept ans entre la demande initiale et l'approbation finale. Durant toutes ces années, le conflit a porté principalement sur la question du mandat, à savoir, quel ministère avait le droit d'imprimer des cartes. Selon une étude, le EMR aurait pu épargner jusqu'à $ 900 000 en coûts d'exploitation s'il avait été en mesure d'installer une nouvelle presse au moment de la demande initiale.

2.51 **La gestion productive dépend des gestionnaires.** Il est peu probable qu'elle se réalise à l'aide de systèmes de contrôles, de règlements et de normes. Ces éléments peuvent, au mieux, aider à éviter que des gestionnaires n'exercent une gestion vraiment "mauvaise". La gestion productive repose, en grande partie, sur l'initiative de gestionnaires compétents. La pièce 2.7 présente les opinions de quelques cadres supérieurs à ce sujet.

2.52 Au cours de notre étude, nous avons constaté que certains gestionnaires réalisaient les objectifs de leurs programmes et que, du même coup, ils tenaient dûment compte de l'économie et de l'efficience. De façon typique, ils comprennent bien les opérations des organismes centraux, ils connaissent parfaitement leur ministère et ils sont disposés à négocier avec les groupes d'employés et les organismes centraux pour s'adapter à des entraves de façon à répondre aux nécessités du service.

2.53 D'autre part, nous avons constaté que certains cadres supérieurs faisaient très peu de cas des questions liées aux opérations et à la gestion. Ils sont peu disposés à négocier avec les organismes centraux pour s'adapter à des entraves ou pour diriger des groupes d'employés de façon à élaborer des méthodes qui répondraient à des besoins particuliers. Cette attitude aggrave le problème que représentent les entraves.

2.54 Dans l'ensemble, nous avons constaté que bien que les gestionnaires se soient empressés, de façon générale, d'exprimer leur désarroi face aux entraves, très peu d'entre eux s'étaient vraiment efforcés d'en évaluer les véritables répercussions, d'étudier des façons de contrer leurs effets négatifs ou de présenter des solutions de rechange. Si l'on prend l'exemple de gestionnaires efficaces, il en ressort que les gestionnaires de tous les niveaux devraient être en mesure de développer leurs connaissances et leurs aptitudes de façon à faire face aux entraves plus positivement qu'ils ne le font actuellement. Ceci pourrait être particulièrement caractéristique des procédés qui touchent le personnel auxquels les gestionnaires ont traditionnellement accordé moins d'importance qu'il faudrait.

2.55 Le peu d'efforts à faire face aux règlements et aux entraves de façon plus positive semble notamment être attribuable au fait que bon nombre de gestionnaires ne comprennent pas très bien les responsabilités et les problèmes qu'ils ont les uns les autres. Au cours de nos entrevues, nous avons remarqué qu'il y avait un manque de compréhension surprenant entre les ministères et les organismes centraux, les administrations centrales et les régions, les cadres supérieurs et intermédiaires et, finalement, entre les gestionnaires hiérarchiques et les spécialistes fonctionnels. Cette situation favorise le syndrome "personne ne m'aidera", ce qui donne lieu à des plaintes plutôt qu'à des mesures positives face aux entraves administratives.

2.56 Au cours de nos entrevues, nous avons décelé certains cas où des sous-ministres ou d'autres cadres supérieurs avaient fait des efforts considérables pour surmonter ce problème de communication. En effet, ils ont examiné les répercussions qu'avaient les entraves sur les opérations. Ils ont sensibilisé divers groupes d'employés et organismes de services aux nécessités du service. Ils ont réussi à faire naître une certaine compréhension entre les gestionnaires de l'administration centrale et ceux des régions. Par conséquent,

Pièce 2.7

Pouvoirs et obligation de rendre compte des gestionnaires dans la fonction publique

Extraits d'entrevues avec les cadres supérieurs de la fonction publique

Il y a trop d'entraves au pouvoir des gestionnaires

"Actuellement, il y a trop de règlements dans les secteurs tels que le personnel, les finances et l'administration. On peut prouver qu'ils réduisent les coûts, mais la perte en productivité est tellement plus importante."

"Il y a les règlements de la Commission de la Fonction publique, les règlements du contrôleur général, ceux du Conseil du Trésor et des organismes semi-centraux. Ainsi, le gestionnaire, même s'il occupe un poste élevé, est emprisonné dans un système qui ne lui permet pas de faire preuve de beaucoup d'initiative. Par conséquent, l'obligation de rendre compte est restreinte."

Les gestionnaires sont dirigés par un grand nombre de supérieurs et ils sont tenus de rendre compte à bien des niveaux

"Lorsque l'on vous donne des conseils à propos de ce que vous êtes censé faire, ceux-ci proviennent du Bureau du Conseil privé, du secrétariat du Conseil du Trésor, de la Commission de la Fonction publique, du Cabinet et de votre ministre. Il n'y a pas de cohérence dans l'orientation. De fait, il en découle plus de conflits et, finalement, vous ne pouvez vous appuyer sur aucun critère pour juger la situation."

La gestion productive dépend des gestionnaires

"Toute personne qui est en mesure d'influencer la fonction de gestion au gouvernement le fait en préconisant de meilleurs procédés et non de meilleurs résultats. Ainsi, il y a certains fonctionnaires dont le seul mérite est de se conformer à ces procédés."

"Si vous n'avez ni le pouvoir ni les ressources nécessaires, l'on ne peut évidemment pas s'attendre à certaines réalisations de votre part. L'accroissement du nombre de règlements donne une meilleure protection contre les gestionnaires inefficients."

"À mon avis, si vous avez de bons gestionnaires, vous devez les laisser gérer à leur façon et les laisser prendre des risques."

"Cela dépend du sous-ministre. S'il veut être bien vu du Conseil du Trésor, il formera et appuiera des groupes d'employés consciencieux, non seulement pour respecter les règlements des organismes centraux mais également pour les parfaire."

toute l'équipe de gestion avait un esprit de corps qui leur a permis de collaborer de façon productive à la solution des problèmes d'ordre opérationnel. Ces exemples indiquent que la gestion productive repose en grande partie sur les efforts concertés de chaque gestionnaire qui bénéficie d'une direction et d'un appui fermes de tout l'ensemble.

Il y a beaucoup plus de facteurs qui n'incitent pas à la gestion productive que d'éléments qui la favorisent

2.57 Selon les gestionnaires de la fonction publique que nous avons interviewés, la troisième entrave importante est le manque d'incitation à une gestion productive dans la fonction publique et le nombre de facteurs qui ne favorisent pas ce type de gestion. Dans les organisations du secteur privé, le besoin de produire des biens et des services que le public achètera et, par ailleurs, le maintien d'un degré d'efficience suffisant pour permettre de faire des profits constituent l'incitation fondamentale à la rentabilité. Au sein de la fonction publique, ce "concept" n'existe pas en dépit des tentatives visant à utiliser l'évaluation des programmes comme principe de base. En conséquence, il y a très peu d'attitudes fondamentales qui incitent à des efforts continus en vue d'améliorer la productivité.

2.58 **Incitations.** Des interviewés nous ont indiqué que la gestion innovatrice et productive n'était généralement pas due à des incitations efficaces mais que c'était plutôt le fait de gestionnaires exceptionnellement motivés. Ces derniers mettent leur fierté à agir selon une norme d'excellence et ils sont personnellement convaincus que la réalisation de l'optimisation des ressources est un aspect important de leurs tâches de gestionnaires. Les incitations sont habituellement perçues en termes de rémunération directe et supplémentaire, par exemple la rémunération au rendement et les primes, que l'on verse à la suite de réalisations exceptionnelles. Il appert, selon des recherches effectuées à ce sujet, que les incitations d'ordre monétaire sont très importantes. Toutefois, les incitations et les récompenses pourraient également prendre la forme de prestations de retraite supplémentaires, de congés sabbatiques, d'affectations de formation, de projets particulièrement intéressants, d'une plus grande autonomie au travail, de milieux de travail très attrayants ou d'une reconnaissance publique par l'octroi de prix qui couronnent des réalisations remarquables. Actuellement, la fonction publique fournit peu d'incitations à ses gestionnaires pour qu'ils s'efforcent d'atteindre une optimisation des ressources.

2.59 **Facteurs défavorables.** Au cours de notre étude, des interviewés nous ont mentionné un certain nombre de facteurs qui tendent à entraver une gestion productive: le peu de prestige lié à la gestion d'opérations, comparativement à l'importance que l'on attache à la formulation d'avis qui concernent les politiques; le risque plus grand pour le gestionnaire hiérarchique de causer de l'embarras sur la scène politique, et d'être pénalisé, comparativement à celui qu'encourt le spécialiste fonctionnel; le fait d'avoir à concilier des demandes inconciliables qui excèdent les pouvoirs du gestionnaire; l'obligation de réduire les ressources lorsqu'il semble y avoir un gaspillage de fonds dans d'autres secteurs; l'absence de reconnaissance et de récompenses à l'égard d'une gestion productive. La pièce 2.8 donne un échantillon représentatif des opinions émises à ce sujet.

Pièce 2.8

Les facteurs qui incitent à une gestion productive et les éléments qui ne la favorisent pas

Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs de la fonction publique

Facteurs défavorables à l'optimisation des ressources

"L'on constate qu'au sein de la fonction publique, le gestionnaire efficient et efficace est pénalisé. Le seul fait qu'il ait de bons plans et de bons systèmes de mesures et d'évaluation signifie que ces renseignements seront utilisés par des organismes centraux et par d'autres critiques pour établir une solide critique de son rendement."

"Il n'y a pas de récompenses ni même de reconnaissance à l'égard d'une gestion économique ou d'une gestion axée sur l'optimisation des ressources, car tout montant d'argent ou tout fonds épargné doit être restitué. Le bon gestionnaire est autant touché par les réductions que le gestionnaire inefficient."

"Au lieu d'encourager le gestionnaire à se perfectionner, on l'empêche d'exercer une mauvaise gestion."

Motivation

"J'ai beau chercher, je ne puis trouver aucun facteur qui exhorte le gestionnaire à être efficient. Cependant, je peux en trouver beaucoup de l'autre côté; en effet, il y a bien des éléments qui incitent le gestionnaire de la fonction publique à ne pas être efficient."

"Les répercussions sur la motivation sont graves. Les gens abandonnent par dégoût ou deviennent complètement cyniques. De façon générale, on a la réaction suivante: "Pourquoi devrais-je traîner ici? Il est quatre heures. Je m'en vais."

"Je ne parierais pas que je dois ma promotion au fait que j'ai été la personne la plus efficiente de mon groupe. Selon mon expérience, si le sous-ministre interroge les gestionnaires à propos de l'efficience, c'est qu'il s'agit d'un facteur important. S'il ne le fait pas, c'est que cet élément ne compte pas beaucoup. Personnellement, je ne crois pas que ce message ait produit de l'effet."

La gestion n'est pas une grande priorité

"On m'a demandé de donner une communication sur le rôle du sous-ministre, et, à mon avis, il a trois rôles. Il y a celui qui consiste à apporter des conseils en rapport avec les politiques et à aider le ministre, il y a le rôle de représentant et, enfin, le rôle de gestionnaire. En ce qui a trait à ce dernier, il s'agit de diriger le ministère, soit, s'occuper du mandat global. C'est à mon avis le rôle le plus exigeant, le plus difficile, celui qui prend la plus grande partie du temps du SM, et celui que l'on reconnaît le moins au sein de la fonction publique."

2.60 Les cadres supérieurs interviewés ont également mentionné un certain nombre de facteurs défavorables qui, à leur avis, pourraient être modifiés afin de minimiser les conséquences négatives:

- Le contrôle des années personnes peut être un élément qui ne contribue pas à restreindre les coûts qu'engendrent les traitements puisqu'une personne qui gagne $ 45 000 n'a pas plus d'importance que celle dont le salaire est de $ 15 000. Il serait plus judicieux d'établir un budget sur le total des salaires, car cela encouragerait les gestionnaires locaux à créer un amalgame optimal de ressources pour des situations particulières.

- "L'annulation de fonds" à la fin d'un exercice laisse des empreintes, car cela peut être perçu comme une incapacité du gestionnaire à établir un budget de façon correcte et peut entraîner une réduction des seuils budgétaires au cours des années à venir. C'est à la fois un élément qui ne favorise pas la "restitution" des fonds non essentiels et un facteur qui incite à dépenser ces derniers, que l'on réalise ou non l'optimisation des ressources.

- Les réductions budgétaires générales sont imposées autant aux gestionnaires qui sont conscients du coût des diverses activités qu'à ceux qui disposent de "coussins" dans leur budget. Cela n'incite pas les gestionnaires à mener des opérations économiques.

- Les facteurs qui affectent l'importance des tâches de gestion comprennent la taille du budget (y compris le budget des traitements), les répercussions des décisions et de mesures semblables. Cela n'encourage pas les gestionnaires à économiser et à restreindre le coût de leurs opérations.

- La difficulté à destituer des employés incompétents est un élément qui n'exhorte pas à résoudre les problèmes de rendement. Par ailleurs, c'est un facteur qui incite à engager du personnel supplémentaire pour combler les lacunes existantes.

- Les règlements administratifs établis à l'échelle du gouvernement et visant les activités telles que les déplacements, l'adjudication de contrats et l'acquisition de fournitures, peuvent être inefficients pour les ministères pris séparément. De plus, le temps et les efforts requis pour demander de faire des exceptions n'incitent pas les gestionnaires à prendre des mesures suite aux coûts supplémentaires que peuvent occasionner ces règlements.

2.61 Bien que les cadres supérieurs critiquent le fait qu'il y ait des facteurs défavorables à une gestion productive, ils sont toutefois conscients que les mesures susmentionnées n'ont pas été conçues pour frustrer les gestionnaires. Elles font simplement partie du processus de gestion qui régit les organisations importantes et complexes. Néanmoins, ces éléments négatifs ont des répercussions considérables sur la gestion productive.

2.62 **Les répercussions des facteurs défavorables.** L'absence virtuelle d'incitations associée au grand nombre de facteurs défavorables semble ne pas favoriser une gestion productive. Au début, les gestionnaires ne se sentent pas incités à améliorer l'optimisation des ressources, même s'ils voient la possibilité de le faire. À la fin, il se peut qu'ils ne voient plus ni la possibilité ni le besoin d'accroître l'optimisation des ressources. De plus, lorsqu'il y a des critiques à l'égard du manque d'efficience dans la fonction publique, ils tendent à réagir de façon cynique. Selon les interviewés, ceux qui se préoccupent véritablement de l'optimisation des ressources croient qu'ils ne méritent pas ces critiques, étant donné que certains facteurs les incitent presque à gérer de façon moins productive qu'ils le pourraient et que, par conséquent, leur motivation et leur moral déclinent.

2.63 Une autre répercussion des facteurs défavorables semble être leur inclinaison à engendrer des contrôles. Dans la mesure où les gestionnaires accordent moins d'attention qu'ils le devraient à l'optimisation des ressources à cause de ces facteurs, l'on établit des contrôles pour neutraliser cette prédisposition. Mais ces contrôles peuvent en eux mêmes contrecarrer la gestion productive. Par exemple, le contrôle des années-personnes permet au gouvernement de limiter le nombre d'employés dans les ministères. Toutefois, comme l'ont mentionné les gestionnaires interviewés, cela n'empêche pas les tendances connexes à utiliser le plus grand nombre possible d'employés très bien rémunérés ou à avoir recours à des agents contractuels pour compléter l'effectif. Pour limiter ces tendances, il faut établir plus de contrôles encore. Ainsi, les facteurs négatifs et les contrôles semblent se nourrir l'un de l'autre, et tous deux nuisent à la réalisation de l'optimisation des ressources. De l'avis des cadres de la fonction publique, ces contrôles pourraient être moins nombreux et plus efficaces si l'on tentait de réduire le nombre de facteurs défavorables ou de les éliminer et si l'on instaurait des incitations appropriées.

De quelle façon les organisations ont-elles cherché à améliorer la gestion productive?

2.64 Dans le cadre de notre étude, nous avons examiné des tentatives visant à améliorer la gestion dans la fonction publique canadienne ainsi que dans les fonctions publiques de la province de l'Ontario, de la République fédérale d'Allemagne, des États-Unis, du Royaume-Uni et de l'Australie. Nous avons également analysé les méthodes de gestion d'un certain nombre de sociétés du secteur privé situées au Canada et aux États-Unis.

Améliorations au sein de la fonction publique du Canada

2.65 Au cours des années, il y a eu bien des tentatives pour améliorer la gestion dans la fonction publique par suite des nouveaux objectifs sociaux, de l'augmentation du nombre de programmes et de l'accroissement des dépenses. Au cours des cinq dernières années, l'on s'est efforcé tout particulièrement d'améliorer l'obligation de rendre compte et les méthodes de gestion. Par exemple:

- les ministères ont établi de meilleurs mécanismes de vérification internes et d'évaluation;

- le Bureau du contrôleur général a été créé et il a lancé le PPCG, un projet qui vise à perfectionner les pratiques et les contrôles de gestion;

- le gouvernement a établi le Système de gestion des secteurs de dépenses afin de lier davantage les décisions relatives aux politiques et celles qui concernent la répartition des ressources;

- le Conseil du Trésor a annoncé la publication d'un document intitulé "Les principes de gestion de la Fonction publique".

2.66 Par ces initiatives, l'on a tenté d'améliorer les systèmes de gestion ainsi que les données dont on disposait et l'on s'est efforcé d'accroître la capacité à surveiller et à contrôler les activités et les dépenses des ministères.

2.67 Il n'est pas surprenant que ces initiatives puissent aussi créer des problèmes. Des gestionnaires de la fonction publique nous ont mentionné qu'on leur demandait davantage de se conformer aux règlements, qu'ils avaient de plus en plus de comptes à rendre, qu'ils avaient d'autres cadres de responsabilités et, évidemment, que les tâches d'écritures étaient accrues. Entretemps, la plupart des facteurs qui nuisent à une gestion productive sont toujours présents.

2.68 Les organismes centraux ont indiqué qu'ils essayaient graduellement de réduire le nombre d'entraves à la gestion. Le Conseil du Trésor a mentionné que grâce à son projet de déréglementation, il avait éliminé un certain nombre de règlements et que, dans la mesure du possible, il émettait des lignes directrices générales au lieu de règles précises. Il a indiqué qu'il avait établi des seuils pour chaque ministère en ce qui a trait notamment aux dépenses en capital, ce qui permet aux ministères de ne demander une approbation officielle que lorsqu'ils ont l'intention de dépasser le seuil qui leur est alloué. Dans les domaines tels que le bilinguisme et l'égalité d'accès à l'emploi, le Conseil du Trésor affirme qu'il a réduit les exigences pour ce qui est de faire rapport en contrôlant l'état des activités de façon sélective, au moyen de résultats tirés des systèmes d'information des ministères.

2.69 En ce qui a trait au secteur du personnel, la Commission de la Fonction publique mentionne qu'elle s'est efforcée de rationaliser le processus de dotation, au moyen d'une déréglementation et de l'examen continu des méthodes de dotation. Elle affirme qu'elle fait également l'essai d'une nouvelle structure en rapport avec la délégation des pouvoirs en matière de dotation, afin de tenir compte des situations dans les ministères. Un projet pilote qui vise à prévoir des dispositions adaptées à des besoins particuliers en dotation est en cours au ministère des Travaux publics. La Commission a fait remarquer qu'elle a pris des initiatives pour accroître l'obligation de rendre compte des gestionnaires hiérarchiques en ce qui a trait au processus de dotation. Elle a expliqué que, de concert avec le Conseil du Trésor, elle avait conçu de nouveaux programmes de formation à l'intention des cadres supérieurs et des gestionnaires de façon à accroître les aptitudes des gestionnaires et leur connaissance de la structure du gouvernement. Finalement, grâce à l'établissement de la catégorie de la gestion supérieure, les gestionnaires de l'ensemble des ministères bénéficient de plus de souplesse pour répartir le personnel cadre.

2.70 On a récemment inclus dans le Système de gestion des secteurs de dépenses des lignes directrices qui établissent un processus d'examen à partir duquel le secrétariat du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général, conjointement avec chacun des ministères, étudient les structures des plans d'action. Ce processus peut aider à s'assurer que les plans d'action sont considérés selon les résultats escomptés et d'autres exigences connues. Il peut également améliorer la coordination centrale et aider les ministères à définir leurs besoins en matière de ressources.

Autres fonctions publiques

2.71 Lorsque nous avons examiné les tentatives faites aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Australie pour améliorer la gestion, nous avons constaté que ces pays avaient des problèmes semblables à ceux du Canada en ce qui a trait à la gestion de la fonction publique. Les commissions gouvernementales établies par ces pays ont régulièrement émis des commentaires sur certains problèmes, notamment, l'imprécision des objectifs, le caractère inapproprié des mesures de rendement, le partage excessif des responsabilités, le peu d'attention accordée au perfectionnement des gestionnaires et le manque de souci de l'économie et de l'efficience. Les tentatives visant à résoudre ces problèmes n'ont pas toujours été fructueuses.

2.72 Le gouvernement américain a adopté une loi sur la réforme de la fonction publique, laquelle a pour but de promouvoir des incitations à l'égard du rendement des gestionnaires et d'améliorer le processus d'obligation de rendre compte de ces derniers. Il a également établi un Bureau de la productivité ainsi qu'un Conseil présidentiel de la gestion en vue d'appuyer toute tentative visant à améliorer les pratiques de gestion, à déterminer des moyens d'améliorer la productivité et à diffuser les innovations dans l'ensemble du gouvernement. De plus, le gouvernement américain a maintenant conçu un projet en vue d'examiner les répercussions qu'ont les règlements du gouvernement sur la gestion.

2.73 Le Royaume-Uni a établi le "Scrutiny Program" que gère le conseiller du Premier ministre sur la question de l'efficience au gouvernement. Dans le cadre de ce programme, les ministères doivent mener des examens approfondis de leurs activités afin de relever des secteurs où ils pourraient réaliser des économies et réduire leur effectif.

2.74 En Ontario, des cadres supérieurs nous ont expliqué comment un effort concerté de simplification du processus avait réduit le nombre de contrôles des organismes centraux et accru l'autonomie des ministères. La province a publié un énoncé de principes et de normes de gestion ("Principles and Standards of Management"), lequel décrit la façon dont les fonctionnaires sont censés gérer. De plus, il faut mentionner une innovation assez remarquable; il s'agit des "100 minutes accordées aux sous-ministres". En vertu de ce processus, le conseil de gestion du Cabinet de l'Ontario, qui regroupe huit ministres, réserve 100 minutes par année à chaque sous-ministre afin que celui-ci traite des réalisations, des problèmes et des priorités de son ministère.

2.75 En République fédérale d'Allemagne, chaque État a établi une Commission de simplification de l'administration. Au sein du ministère de l'Éducation et des Sports de Baden-Wurttemberg, le travail de la Commission locale porte sur la déréglementation de l'administration des écoles, des collèges et des universités. Ce ministère emploie 120 000 professeurs et autres fonctionnaires et il avait pris l'habitude de gérer ses activités en avant recours à 3 500 directives administratives. À la suite de l'effort de déréglementation, ce nombre est passé à 365. L'on s'est efforcé d'accroître l'autonomie des gestionnaires, d'encourager la délégation des pouvoirs aux échelons inférieurs et à regrouper les secteurs de responsabilités anciennement divisés.

2.76 Nous avons interviewé certains des gestionnaires visés et ces derniers ont affirmé que l'épuration des règlements avait eu l'effet escompté. Nous avons toutefois constaté que certains gestionnaires ne sont pas du tout à l'aise face à leur nouvelle autonomie. En effet, ils ne peuvent plus "se cacher" derrière des règlements, mais ils doivent prendre des décisions et des mesures qu'ils trouvent quelquefois pénibles. Lorsque nous en avons discuté avec des représentants du ministère, ceux ci ont indiqué qu'ils étaient conscients de ce problème. Ils ont mentionné que les gestionnaires concernés pourraient recevoir de l'aide ainsi qu'une certaine formation et que ceux qui ne sont pas en mesure d'exercer leurs fonctions de façon satisfaisante pourraient être priés d'occuper des postes qui ne comportent pas de tâches de gestion.

2.77 Pour obtenir le point de vue de personnes qui ont examiné ce processus, nous avons interviewé des cadres du Bureau du vérificateur général d'État. De façon générale, ceux-ci ont appuyé la tendance à la déréglementation car, à leur avis, cela sert à réduire le chevauchement des responsabilités, le nombre de retards et de pratiques d'administration inutiles, ce qui, par conséquent, augmente la productivité. Nous avons toutefois perçu un certain malaise. Étant donné le peu de règlements en vigueur, les vérificateurs ne peuvent plus accomplir le gros de leur travail en vérifiant s'il y a eu conformité aux règlements. Ainsi, pour donner leur opinion sur le rendement des gestionnaires, ils doivent plutôt élaborer une certaine méthodologie qui vise à évaluer le rendement d'après le jugement dont font preuve les gestionnaires dans des situations précises.

2.78 D'après notre étude, il appert que, bien que les problèmes des différentes fonctions publiques soient en grande partie les mêmes, les méthodes visant à les résoudre varient considérablement. Toutefois, il existe un lien commun entre toutes ces méthodes; en effet, l'on reconnaît qu'il faut fournir des efforts importants et soutenus pour réduire les entraves que subissent les gestionnaires, pour accroître le nombre d'incitations et pour favoriser une gestion productive.

Organisations du secteur privé

2.79 Selon des témoignages de cadres supérieurs du secteur privé, les sociétés qui ont du succès ont tendance à avoir des systèmes administratifs peu élaborés, axés sur le rendement et qui encadrent des tâches bien définies en matière de responsabilités et d'obligation de rendre compte. Les cadres du secteur privé ont continué d'insister sur le fait qu'il était très important pour eux de mettre l'accent sur quelques objectifs et résultats-clés

et de s'appuyer largement sur le jugement de gestionnaires chevronnés et engagés plutôt que sur des règlements détaillés et normatifs. Voici quelques-uns des commentaires que nous ont livrés des gestionnaires:

> "C'est à dessein que nous avons établi une structure peu élaborée, car nous ne voulions pas que l'administration centrale écrase l'autorité des gestionnaires. Par conséquent, les succursales ont suffisamment de pouvoir pour prendre des décisions." (Directeur général d'une entreprise de fabrication)

> "Mes employés croient qu'ils comprennent l'industrie minière et ils sont donc prêts à déléguer des pouvoirs à des échelons inférieurs, car ils peuvent se rendre compte de tout problème éventuel. Je crois que cette compagnie tire sa fierté de son absence de procédures." (Vice-président d'une compagnie minière)

> "Si vous avez un groupe harmonieux qui n'est pas soumis à un trop grand nombre de règlements, qui possède une grande expérience et qui a beaucoup de responsabilités et de pouvoir, celui-ci peut travailler beaucoup mieux à l'exécution d'un projet qu'un groupe plus large et plus structuré. Ma tâche la plus importante consiste à fournir à nos gestionnaires un milieu dans lequel ils pourront exceller." (Président-directeur général d'une importante compagnie canadienne de ressources)

2.80 La plupart des cadres du secteur privé que nous avons interviewés ont souligné le fait que le nombre excessif de règlements tendait à entraver l'initiative, l'innovation et l'exercice des fonctions gestionnelles ce qui, par la suite, nuit à une gestion productive et aux tentatives visant à l'améliorer. Ils nous ont également indiqué qu'il y avait une tendance persistante, particulièrement de la part de certains groupes d'employés, à élaborer et à diffuser des règlements pour tous les genres de situations. De l'avis de ces cadres, les entreprises qui réussissent bien ajustent constamment leur bureaucratie, réduisent le nombre de règlements détaillés ainsi que le nombre d'échelons hiérarchiques afin de maintenir un milieu propice à la gestion productive.

2.81 Un bon nombre de sociétés prospères s'efforcent d'agencer les besoins de l'organisation à ceux des employés. Elles mènent des études afin de connaître la perception qu'ont les employés du milieu organisationnel et des méthodes de gestion et elles cherchent à obtenir des suggestions sur la façon d'améliorer la gestion productive. Par la suite, grâce à ces données, l'on essaie d'améliorer la qualité des conditions de travail au sein de la société. On considère que l'amélioration de la gestion productive dépend en grande partie de l'appui des employés de tous les niveaux de l'organisation.

2.82 Enfin, la plupart des cadres du secteur privé que nous avons interviewés ont insisté sur le fait qu'à titre de présidents-directeurs généraux ou de présidents de leurs sociétés, l'une de leurs principales tâches consistait à fournir des directives, des instructions et des incitations à leur personnel en vue d'améliorer la productivité. Même dans les entreprises du secteur privé où les buts sont assez bien définis et où le principe même de l'organisation constitue une incitation, il faut un effort conscient et suivi de la part des chefs pour améliorer la gestion.

Conclusions et suggestions

2.83 Nous savons bien que nous n'avons fait qu'effleurer un sujet complexe et délicat. Certaines des difficultés que nous avons exposées sont en fait beaucoup plus des dilemmes que des problèmes, et il se peut que les gestionnaires de la fonction publique ne soient jamais en mesure de les résoudre complètement; ils peuvent uniquement chercher à trouver l'équilibre entre des solutions de rechange aussi difficiles les unes que les autres. Par exemple, dans certains cas, une entrave présumée peut être attribuable à la nature du gouvernement et l'on peut difficilement l'éliminer. Dans d'autres cas, une entrave peut servir d'excuse à certains gestionnaires. Néanmoins, les principales entraves qu'ont mentionnées nos interviewés semblent avoir des répercussions considérables sur une gestion productive dans la fonction publique. Dans notre conclusion, nous décrivons certaines tendances liées à l'accroissement des entraves, nous traitons des dangers qu'il y a à fonder les mesures à prendre sur des mythes et nous émettons quelques suggestions sur la conception de méthodes expérimentales visant à en arriver à une gestion plus productive.

Conclusions

2.84 En menant cette étude, nous désirions connaître les raisons pour lesquelles il y a toujours des problèmes liés à l'amélioration d'une gestion productive dans la fonction publique. Selon notre étude, il appert que cette amélioration se heurte à d'importantes entraves. Celles-ci tendent à retenir et à empêcher les gestionnaires de la fonction publique de mettre l'accent sur l'économie, l'efficience et l'efficacité; elles leur enlèvent toute volonté de s'attarder à ces questions. Pour remédier à cette situation, il faudra s'efforcer de réduire ces entraves et de prendre des initiatives pour favoriser et appuyer la gestion productive.

2.85 **Le nombre d'entraves à une gestion productive pourrait s'accroître au cours des prochaines années.** Il existe une tendance au sein d'organisations importantes et bien établies à rechercher un "règlement qui devrait être là", lorsqu'on se heurte à des problèmes de gestion. La fonction publique ne fait pas exception. Toutefois, dans le cas de cette dernière, les conséquences de cette tendance sont aggravées par le principe du "même règlement qui s'applique dans tous les cas". En effet, les gestionnaires de divers programmes sont censés suivre les mêmes règles sans tenir compte du besoin ou de la situation. Étant donné que la fonction publique devient de plus en plus complexe à mesure qu'elle répond à de nouveaux besoins, le nombre considérable de règlements et le fait qu'ils ne sont pas souvent adaptés à une situation donnée peut en arriver à mettre sérieusement en danger la gestion productive. Alors, les avantages des règlements seront neutralisés par leurs inconvénients.

2.86 La fonction publique est peut être près d'en arriver à ce point, il se peut même qu'elle l'ait déjà atteint. Le fait de continuer à établir plus de règlements afin de négocier des problèmes de plus en plus complexes ne peut qu'aggraver la situation.

2.87 **Les mythes concernant la fonction publique peuvent donner lieu à des solutions erronées.** Au cours de notre étude, nous avons constaté qu'il existait diverses croyances à l'égard de la gestion de la fonction publique. En y regardant de plus près, nous

nous sommes aperçus que quelques-unes de ces croyances étaient des mythes – lesquels sont tout à fait erronés ou induisent gravement en erreur.

2.88 Il y a, par exemple, la croyance (voir la pièce 2.9) selon laquelle la fonction publique serait aussi efficiente que des entreprises commerciales prospères si l'on y appliquait les techniques de gestion du secteur privé. Les théoriciens et les praticiens de l'administration publique s'entendent pour affirmer que les techniques de gestion ne peuvent être transplantées, dans leur ensemble, d'un secteur à un autre et produire les mêmes résultats. Ainsi, le Système de gestion des secteurs de dépenses est une réalisation du secteur public. L'on ne croit pas qu'il puisse s'appliquer au secteur privé et, par conséquent, il n'est pas utilisé dans ce secteur. Il existe un autre mythe selon lequel les méthodes de gestion du secteur public n'ont pas été améliorées depuis bon nombre d'années alors que nos rapports ont indiqué qu'il y avait eu des améliorations à ce sujet.

2.89 En plus de ces mythes, il y a des idées fausses à propos de la composition du budget fédéral. En effet, on est souvent porté à croire que l'accroissement du budget fédéral est principalement attribuable aux coûts de fonctionnement du gouvernement tels que les salaires des fonctionnaires, l'entretien des installations et l'acquisition de matériel. De fait, les coûts d'exploitation représentent environ le quart du budget fédéral, soit à peu près 25 p. 100. Cela comprend les traitements et salaires de tous les fonctionnaires, y compris ceux de la Défense nationale. Les trois quarts qui restent, soit environ 75 p. 100, englobent les paiements versés aux provinces, aux particuliers et aux sociétés de la Couronne ainsi que les paiements destinés au service de la dette nationale. Au cours des dernières années, la proportion des frais d'exploitation a été maintenue au niveau de l'inflation. Bien qu'une productivité accrue puisse réduire les coûts de fonctionnement du gouvernement, il faut reconnaître que même si d'importantes modifications étaient apportées à ces frais, cela aurait des répercussions assez restreintes sur l'ensemble des dépenses du gouvernement. Il n'en reste pas moins que, dans l'absolu, d'importantes économies pourraient être réalisées en améliorant la gestion productive.

2.90 Ces mythes et idées fausses tendent à brouiller la façon de percevoir les problèmes de gestion et ils peuvent induire en erreur lorsqu'il s'agit de concevoir des méthodes qui visent à améliorer l'optimisation des ressources. Par le passé, l'on était porté, par moments, à mettre essentiellement l'accent sur le contrôle des coûts d'exploitation et sur la mise à l'essai de techniques du secteur privé pour améliorer la gestion; l'on ne tenait pas suffisamment compte du fait que ces mesures pouvaient être considérablement limitées lorsqu'il s'agissait d'assurer l'optimisation des ressources dans la fonction publique.

2.91 La fonction publique a amélioré ses pratiques de gestion au cours des années. Cependant, il y a encore des progrès à accomplir. Lorsque l'on cherche à améliorer la gestion productive dans la fonction publique, il faut reconnaître que les mythes donnent lieu quelquefois à des solutions erronées. Il faut donc concevoir de nouvelles méthodes qui permettront d'établir un milieu qui favorise et appuie davantage la gestion productive.

Les mythes créés à propos de la gestion au sein de la fonction publique

Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs des secteurs public et privé, qui ne s'arrêtent pas à ces mythes

Mythe: **Le secteur public serait plus productif s'il introduisait des techniques du secteur privé et s'il embauchait des gestionnaires de ce secteur.**

"Cette comparaison stupide que l'on établit constamment entre le secteur public et le secteur privé est vraiment absurde. Cela n'a même pas trait au problème. C'est tout à fait idiot de penser à transplanter l'ensemble des techniques du secteur privé dans le secteur public. À mon avis, les personnes que j'ai rencontrées dans la fonction publique sont probablement plus compétentes que celles qui travaillent au sein de ma compagnie. Quel que soit le problème, je ne pense pas que ce soit le niveau d'intelligence des employés ni même, dans une large mesure, leur degré de motivation."

Mythe: **Le secteur public n'a pas réussi à améliorer ses méthodes de gestion.**

"Pourquoi avons-nous essayé durant toutes ces années et donnons-nous l'impression d'avoir échoué? En réalité, nous avons adapté les techniques du secteur privé à nos propres besoins. Par définition, nous n'avons donc pas réussi à les mettre en œuvre. À mon avis, nos systèmes, qui sont un amalgame de systèmes du secteur privé, sont, de fait, pas mal bons."

"En 1972, on ne pouvait s'appuyer sur aucun numéro. Les gens ont les mêmes opinions que dans "le bon vieux temps". Ce "bon vieux temps" était terrible. Je peux prendre le téléphone maintenant et trouver presque tous les numéros dont j'aurais besoins."

"Je rencontre bien des gens de diverses nationalités. Je vous affirme très franchement que la plupart des personnes que je rencontre ne peuvent croire que nous sommes si avancés. Comparativement aux fonctions publiques d'autres pays, notre SGSD a tout simplement des années d'avance."

Mythe: **Les problèmes de la gestion productive peuvent être réglés en établissant un plus grand nombre de systèmes de contrôle.**

"Les systèmes ne peuvent infirmer le besoin d'intégrité et de compétence des gestionnaires. Les systèmes et les règlements peuvent toujours être manipulés ou être suivis religieusement au point de paralyser complètement la bureaucratie."

2.92 En guise de conclusion, nous aimerions résumer certains points saillants de notre étude. Les cadres de la fonction publique que nous avons interviewés se sont entendus pour affirmer qu'ils seraient en mesure de gérer de façon plus productive si le milieu de la fonction publique apportait un appui plus actif au souci de l'optimisation des ressources. Les entraves qu'ils ont mentionnées nuisent à l'amélioration d'une gestion productive. C'est en grande partie à cause de ces entraves que certaines lacunes gestionnelles sont toujours présentes au sein de la fonction publique.

2.93 Il est évident que certaines des entraves qui existent dans le milieu gestionnel de la fonction publique originent de la nature même du gouvernement. Ce milieu aura toujours des priorités politiques et des contraintes administratives. Toutefois, les types de facteurs défavorables que l'on retrouve dans le secteur public ne sont pas uniques au gouvernement fédéral. Ils surviennent de la même façon dans les autres fonctions publiques et l'on ne peut facilement les modifier.

2.94 Par conséquent, les cadres de la fonction publique devront, dans une certaine mesure, aspirer à une gestion productive tout en étant soumis à certaines contraintes. Nous croyons que, de leur côté, ils ont beaucoup de progrès à accomplir pour en arriver à améliorer la situation. Les contraintes immuables ne devraient servir ni à excuser le manquement aux responsabilités ni à tolérer de piètres méthodes de gestion. Nous avons constaté que les initiatives que des cadres supérieurs ont prises à l'égard de la gestion productive différaient largement. Par exemple, certains gestionnaires s'entendent très bien avec les organismes centraux et ils obtiennent toute la latitude dont ils ont besoin pour satisfaire aux exigences du service. Ils sont donc en mesure de réaliser une plus grande optimisation des ressources. D'autres sont plus prédisposés à donner libre cours à leurs frustrations en exprimant leur mécontentement vis à vis des entraves sans chercher vraiment à les surmonter.

2.95 Les gestionnaires de la fonction publique pourraient très certainement améliorer la gestion productive dans le contexte actuel où l'on se heurte à des entraves. Il reste que parmi ceux qui s'y sont appliqués, quelques-uns ont abandonné la partie, frustrés devant les facteurs défavorables. Nous en concluons que le gouvernement devrait apporter des améliorations considérables à ce sujet en prenant des initiatives qui lui permettraient de reconnaître, d'examiner et de modifier les facteurs défavorables et les entraves à une gestion productive dans la fonction publique. Ces initiatives devraient se rapporter aux trois éléments suivants: l'aptitude des gestionnaires à surmonter les différentes entraves mentionnées, la bonne volonté du milieu politique à fournir plus d'incitations à une gestion productive et l'engagement des organismes centraux, des ministères qui administrent des services publics et des groupes d'employés à accorder plus de souplesse et à fournir plus d'incitations aux gestionnaires, là où la situation le justifie. Les suggestions qui suivent ont été élaborées d'après cette conclusion.

Suggestions

2.96 Pour apporter une conclusion à ce chapitre, nous aimerions formuler quelques suggestions qui pourront aider à surmonter certains des problèmes mentionnés et permettront de trouver des méthodes qui favorisent une gestion plus productive au sein de la

fonction publique. Nous soumettons des suggestions plutôt que des recommandations, car cette question est si complexe et si vague que des recommandations précises seraient, à cette étape, sinon trompeuses, du moins présomptueuses. Nous avons puisé nos suggestions à même les nombreuses opinions que nous ont livrées des cadres des secteurs public et privé ainsi que des chercheurs dans le domaine de la gestion (voir la pièce 2.10).

2.97 Nous avons examiné plusieurs méthodes que nous avons par la suite rejetées car elles n'étaient pas appropriées. Par exemple, nous ne croyons pas que les problèmes mentionnés puissent être résolus à l'aide de solutions "établies à la hâte" telles que l'introduction de nouvelles méthodes de gestion dans l'ensemble du gouvernement ou l'apport de réformes institutionnelles importantes. La fonction publique a suffisamment eu recours à ces deux genres d'initiatives au cours des dernières années. Nous devons nous tourner vers d'autres moyens d'améliorer la situation.

2.98 Nous ne préconisons pas un retour à un principe "d'autonomie illimitée" des gestionnaires ou à une réduction discriminatoire des règlements et des contrôles. En l'absence d'incitations, lesquelles existent dans le secteur privé, il faudra continuer d'exercer des contrôles centraux dans le secteur privé pour atteindre un niveau satisfaisant de prudence, de probité et d'équité. Il faut avant tout tenter de trouver l'équilibre entre le besoin d'un contrôle central et le besoin d'un niveau satisfaisant de pouvoirs gestionnels, de façon à ce que les gestionnaires puissent être responsables et rendre compte.

2.99 Nous reconnaissons que les tentatives de notre Bureau pour améliorer les méthodes de gestion peuvent avoir contribué à l'accroissement du nombre de règlements et de contrôles dans la fonction publique. Notre Bureau ainsi que le gouvernement devront donc examiner les inconvénients et les avantages de règlements et de contrôles supplémentaires et considérer leurs répercussions sur la gestion productive. Notre Bureau déterminera également s'il faut mener dans certains secteurs des vérifications particulières des entraves administratives que nous avons relevées au cours de cette étude. De plus, nous examinerons la façon dont nous pourrons étudier plus à fond, au cours de notre prochain travail de vérification, les répercussions des facteurs défavorables à l'optimisation des ressources.

2.100 Nos suggestions sont très générales. Elles exposent nos idées sur la façon de réaliser les priorités d'économie, d'efficience et d'efficacité dans la fonction publique. Nous espérons qu'elles attireront l'attention du Parlement, du gouvernement, du Cabinet et des fonctionnaires sur les façons d'améliorer la gestion des ressources dans la fonction publique fédérale.

Faire de la gestion productive une première priorité

2.101 Nous suggérons au gouvernement d'élaborer et d'entreprendre des activités visant à faire de la gestion productive une première priorité. De plus, ces activités devraient comprendre les quatre composantes suivantes:

1. Encourager et appuyer une gestion productive.

2. Réduire le nombre de facteurs défavorables, accroître le pouvoir des gestionnaires et préciser l'obligation de rendre compte.

3. Mettre l'accent sur le perfectionnement des gestionnaires.

4. Appuyer les initiatives visant à améliorer la gestion productive.

2.102 Les efforts isolés et sporadiques qui ne portent pas sur les trois principales entraves à la gestion dans la fonction publique ne risquent guère d'avoir beaucoup d'effet global. À notre avis, il faut une initiative générale et soutenue qui soit appuyée par le Parlement, le gouvernement, le Cabinet, les organismes centraux et les ministères. Une telle initiative ouvrirait la voie à d'autres possibilités et méthodes visant à améliorer la gestion productive au sein de la fonction publique.

Favoriser et appuyer une gestion productive

2.103 Une grande partie des facteurs qui nuisent à une gestion productive sont enracinés dans la nature du processus politique et des lois qui régissent l'administration financière et l'emploi dans la fonction publique. Même si les gestionnaires de la fonction publique pouvaient, par leur propre initiative, réussir à améliorer la gestion productive, il est peu probable que des modifications importantes puissent être apportées sans l'appui actif du Cabinet, du gouvernement et du Parlement.

2.104 À notre avis, si le gouvernement désire accroître l'optimisation des ressources dans la fonction publique, il devrait en faire une première priorité en démontrant qu'il est vivement intéressé à une gestion productive. Il devrait, dans la mesure du possible, concilier les besoins d'ordre politique et gestionnel. Il devrait inciter les fonctionnaires à améliorer la gestion productive. Il devrait donner des explications et des exemples à propos du type de gestion qui convient à la fonction publique. Il devrait aider à rehausser l'esprit de corps parmi les gestionnaires et à accroître le sens de l'obligation de rendre compte lorsqu'il s'agit de l'administation des deniers publics. Ces initiatives contribueraient considérablement à réduire la frustration au sein de la fonction publique et à établir un milieu qui favorise une gestion productive.

2.105 Dans le secteur législatif, le gouvernement devrait axer ses efforts sur l'examen des lois, par exemple la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et la Loi sur l'administration financière, afin de déterminer s'il pourrait modifier certains aspects de ces lois ou d'autres lois en vue de fournir plus d'appui et de meilleures incitations à une gestion productive.

De quelle façon pourrait-on améliorer la gestion productive au sein de la fonction publique?

Extraits d'entrevues avec des cadres supérieurs de la fonction publique

Le besoin d'un appui politique

"Si l'on peut faire comprendre aux politiciens que le fait de gérer de façon efficiente les aidera à dépenser leur argent plus efficacement et les aidera à accroître la rentabilité de leurs investissements, alors, on ajoutera une toute nouvelle dimension au besoin d'exercer une gestion satisfaisante."

Le besoin d'une philosophie de la gestion

"Il faut commencer par une philosophie de la gestion comme celle de l'Ontario, qui comprend divers éléments tels que l'obligation de rendre compte, la décentralisation, la liberté d'action, les normes de rendement, etc. Cette politique doit être adoptée de façon officielle par le Cabinet et appuyée par les chefs politiques. Elle transmet aux gestionnaires ce qu'ils sont censés faire et elle sert de fondement à une entente entre les politiciens et les gestionnaires à propos des principes généraux qui devraient être réalisés lors de la gestion des programmes du gouvernement. Pour la première fois, les cadres de tous les niveaux du gouvernement sauraient ce que l'on attend d'eux."

Donner plus de pouvoir aux ministères et les rendre comptables

"Les sous-ministres doivent se voir accorder plus de pouvoir qu'actuellement en ce qui a trait aux questions administratives et financières de leurs ministères. Mais ce pouvoir doit être délégué de façon à s'assurer que leurs méthodes de gestion peuvent être régulièrement examinées et vérifiées. Il faut donc trouver un moyen qui permette d'examiner périodiquement le rendement du sous-ministre de façon suffisamment détaillée et suffisante."

Les systèmes de gestion adaptés à chaque situation sont les meilleurs

"Les politiques qui proviennent actuellement des organismes centraux ne devraient pas être appliquées sans tenir compte des situations particulières. J'ai constamment insisté sur le fait qu'il est nécessaire de concevoir des politiques spécialement adaptées à chaque ministère."

"De fait, nous avons prôné l'adoption du système le plus simple qui mènera la tâche à bien, c'est-à-dire la structure qui s'adaptera le plus facilement à toute situation. Il faut toutefois veiller à ce que cette structure ne devienne pas complètement autonome, car elle sera finalement discréditée. J'ai constaté que le système de gestion par objectifs donnait de bons et de mauvais résultats. Il fonctionne bien lorsqu'il n'est pas, dans un certain sens, pris trop au sérieux ou lorsque l'on reconnaît que l'élément essentiel de ce système est la communication qui s'en dégage et non la paperasserie. Lorsque les tâches d'écritures deviennent un objectif, ce système constitue alors une entrave à la production."

Examiner le coût des contrôles et des entraves

"On dit que les règlements empêchent le gaspillage et les abus. Toutefois, les avantages qu'ils procurent peuvent être neutralisés par leur coût. En effet, la conception de règlements et l'administration de ces derniers engendrent des coûts. Il y a également le coût des mesures bureaucratiques connexes qui sont parfois irresponsables, inflexibles et même absurdes. Nous entendons uniquement parler des avantages présumés des entraves. Personne ne connaît leur véritable coût. L'on devrait examiner ces entraves et faire connaître leurs conséquences."

Accroître le nombre d'incitations et d'encouragements au rendement des gestionnaires

"La Loi sur l'emploi dans la fonction publique pourrait être modifiée de même que la Loi sur l'administration financière (LAF). L'on devrait pouvoir modifier la LAF de façon à inciter à l'annulation de fonds à la fin d'un exercice plutôt que de favoriser la dépense de ces fonds. Ne me dites pas que ces choses ne peuvent être faites. Cela exige du courage ainsi qu'une grande force de caractère, mais nous pouvons y arriver. Toutefois, nous n'avons pas trouvé les personnes qui seraient disposées à prendre cette initiative."

"Je crois qu'il faut changer le système de récompenses afin de pouvoir identifier les bons gestionnaires. Pour ce faire, il faut examiner les résultats et non le processus. Le système actuel est généralement conçu de façon à ce qu'une personne qui trouve toujours le moyen de réaliser ses objectifs ne soit pas récompensée."

Il faut en fin de compte s'appuyer sur les gestionnaires

"À mon avis, nous pouvons améliorer nos systèmes de gestion; cependant, je crois que nous avons établi l'infrastructure appropriée. Il faut avant tout nous concentrer sur chacun des gestionnaires et lui démontrer que nous désirons lui laisser le soin de gérer avec efficacité."

"Les processus sont conçus de façon à appuyer le gestionnaire dans l'exercice de ses fonctions. Le gestionnaire est une personne essentielle. Le processus lui sert uniquement d'appui, il ne fait aucune réalisation. Ainsi, si vous avez un gestionnaire solide, je ne m'en fais pas trop, même si les processus sont faibles."

"Je crois qu'il s'agit d'examiner notre groupe de gestionnaires et de déterminer les mesures à prendre pour que ces personnes acquièrent un bagage de connaissances, de compétences et d'attitudes qui leur permettront d'être des gestionnaires efficaces au sein de la fonction publique."

Réduire le nombre de facteurs défavorables, accroître le pouvoir des gestionnaires et préciser les responsabilités

2.106 Tant que les gestionnaires se heurteront à des facteurs défavorables et à des contraintes administratives excessives, tant que leur pouvoir sera limité dans l'exercice de leurs responsabilités et tant qu'ils ne sauront pas trop bien à quelles personnes et sur quels sujets ils doivent rendre compte, il est peu probable que l'on puisse apporter des améliorations majeures en ce qui a trait à la façon de réaliser l'optimisation des ressources.

2.107 Nous suggérons au gouvernement de réduire le nombre de facteurs défavorables à une gestion productive. Cela comprendrait une déréglementation sélective fondée sur l'aptitude de chaque gestionnaire à suivre les principes de la gestion productive lorsqu'il a à réaliser les objectifs dont il est responsable.

2.108 De plus, nous suggérons au gouvernement de s'assurer que les gestionnaires disposent du genre et du degré de pouvoirs sur les ressources dont ils ont besoin afin qu'ils puissent s'acquitter de leurs tâches de façon productive. Par conséquent, les ressources, les responsabilités et les résultats doivent être, dans la mesure du possible, nettement définis.

2.109 Le gouvernement pourrait s'efforcer de préciser le cadre des responsabilités, c'est-à-dire qu'il devrait veiller à ce que les gestionnaires sachent parfaitement, dans la mesure du possible, à quelles personnes et sur quels sujets ils doivent rendre compte dans une situation donnée. Il faudrait particulièrement s'efforcer de réduire les nombreuses demandes de comptes rendus auxquelles doivent présentement faire face les sous-ministres. C'est un problème qu'a soulevé la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité et qui n'a pas encore été résolu.

2.110 De plus, le gouvernement pourrait inciter à une meilleure communication entre les organismes centraux et les ministères, entre les cadres supérieurs et intermédiaires, entre les administrations centrales et les régions et entre les employés fonctionnels et les gestionnaires hiérarchiques. En effet, les gestionnaires devraient connaître les obligations de leurs collègues; ainsi, ils feraient preuve de compréhension plutôt que de méfiance lorsque surviendraient des demandes inconciliables.

2.111 En mettant en oeuvre cette série de suggestions, on s'appuierait davantage sur la compétence des gestionnaires et sur les résultats qu'ils obtiennent plutôt que de se fonder uniquement sur des règlements, des contrôles et des procédures détaillés. De plus, les contraintes administratives coûteuses et pénibles qui caractérisent le système actuel deviendraient, dans une certaine mesure, inutiles.

Mettre l'accent sur le perfectionnement des gestionnaires

2.112 Si l'on veut accorder plus d'importance aux gestionnaires et aux résultats qu'ils obtiennent, il faut insister davantage sur le genre d'expérience et de compétence dont ils ont besoin. De plus, l'on doit accorder plus d'attention à l'évaluation de leur rendement.

2.113 La fonction publique aura toujours besoin de personnes qui pourront concilier les objectifs politiques et gestionnels, équilibrer l'amalgame de ressources nécessaires à la réalisation des programmes et surmonter les contraintes administratives. La gestion productive dépend finalement de gestionnaires qui sont en mesure d'atteindre leurs objectifs tout en devant faire face aux difficultés inhérentes au milieu de la fonction publique.

2.114 Le gouvernement pourrait donc renforcer ses programmes de perfectionnement de la gestion. Il pourrait entreprendre un programme à long terme pour accroître les compétences en matière de gestion dont il aura besoin au cours de la prochaine ou des deux prochaines décennies. Les programmes d'envergure gouvernementale et ministérielle pourraient être conçus de façon à sélectionner des gestionnaires éventuels à leurs débuts et à leur donner une certaine formation à l'aide d'une série d'affectations qui engloberaient tous les aspects critiques de la gestion. Au cours de leur perfectionnement, les gestionnaires pourraient être régulièrement évalués afin de connaître leurs aptitudes et leur jugement à l'égard de divers types de postes et de déterminer s'ils conviennent à ces postes. Les gestionnaires contribuent de façon importante à la réalisation d'une gestion productive. L'atteinte de l'optimisation des ressources est étroitement liée à leur degré de compétence. Par conséquent, leur formation est essentielle si l'on veut que la fonction publique soit productive.

Appuyer les initiatives visant à améliorer la gestion productive

2.115 En dernier lieu, nous suggérons d'appuyer les initiatives visant à améliorer la gestion productive. Il est difficile d'introduire des changements dans une organisation aussi vaste, aussi complexe et aussi diversifiée que la fonction publique sans créer de problèmes supplémentaires. Par ailleurs, la mise à l'essai de nouvelles initiatives exige le minimum de dépenses et de risques. De plus, ces initiatives peuvent fournir aux fonctionnaires la possibilité d'avancer des suggestions et des solutions de rechange visant à améliorer la gestion.

2.116 Par conséquent, nous suggérons au gouvernement d'appuyer, dans le cadre d'une action globale, les initiatives et les projets-pilotes qui visent à améliorer la gestion productive. Ces projets permettraient aux organismes centraux ainsi qu'aux ministères d'étudier des façons de réduire les contrôles détaillés, de modifier les facteurs défavorables, d'éprouver les incitations, d'accroître le pouvoir et l'obligation de rendre compte des gestionnaires et d'essayer de nouvelles méthodes de perfectionnement de ces derniers.

2.117 Ces initiatives pourraient avoir trait aux entraves relevées dans l'ensemble du gouvernement telles que celles qui touchent à la dotation, aux procédures administratives,

aux services communs et aux besoins en information des organismes centraux. De plus, grâce à ces initiatives, les ministères pourraient déceler et résoudre les entraves à une gestion productive qui proviennent des ministères. Le seul fait de prendre ces initiatives favoriserait ce type de gestion; de plus, cela servirait à éliminer certains des obstacles à une gestion productive.

2.118 Ces initiatives devraient être conçues, exécutées et contrôlées de façon minutieuse. Elles devraient faire partie d'un projet global destiné à améliorer la gestion productive. Toutefois, il faut veiller à ne pas créer un genre de groupe central qui lui-même serait éventuellement perçu comme une entrave du type de celle qu'il serait censé combattre. Le rôle principal d'un petit groupe central serait de déterminer ou de confirmer les domaines possibles à expérimenter et s'assurer d'un amalgame approprié de projets. Ce groupe devrait également réunir les compétences nécessaires pour analyser les résultats de chaque initiative et élaborer des recommandations visant à modifier les politiques de gestion de la fonction publique.

Remarque finale

2.119 La fonction publique canadienne jouit d'une bonne réputation dans d'autres pays en ce qui a trait à ses méthodes de gestion. Ses systèmes et ses méthodes de gestion ont considérablement évolué au cours des années. Toutefois, il y a encore des améliorations importantes à apporter en ce qui concerne l'optimisation des ressources. Bien que notre étude ait révélé l'existence de sérieuses entraves à une gestion productive dans la fonction publique, nous avons constaté qu'il existait des contraintes semblables dans d'autres pays. Ainsi, pour que les organisations de la fonction publique soient gérées de façon productive, il faut avant tout s'efforcer de concilier les besoins politiques et les besoins gestionnels.

2.120 Nous croyons qu'il n'y a ni solutions magiques, ni mauvaises intentions. Il y a simplement un grand nombre de problèmes délicats et complexes; il faut donc faire preuve de beaucoup de courage, de ténacité, de franchise et de bonne volonté pour les résoudre. Nous croyons également que la majorité des gestionnaires de la fonction publique sont aptes et disposés à se perfectionner. Il faut donc exploiter leur potentiel en leur fournissant l'appui, les encouragements et les incitations dont ils ont besoin pour atteindre le but que nous désirons tous réaliser: améliorer la gestion productive au sein de la fonction publique.

L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	3.1	99
Réponse du gouvernement		105
Introduction	3.33	107
But de la vérification	3.38	107
Historique de l'évaluation de programmes	3.41	108
Portée de la vérification	3.51	112
Critères de vérification	3.60	115
Observations et recommandations		
L'évaluation de programmes dans les ministères et organismes		
Organisation et gestion de l'évaluation de programmes	3.63	115
Exigences organisationnelles pour l'évaluation de programmes	3.64	116
Travaux d'évaluation de programmes	3.93	122
Genre et envergure des activités d'évaluation	3.96	123
Qualité des rapports	3.123	128
Les rapports d'évaluation et leur utilisation	3.127	129
L'évaluation de programmes dans l'ensemble de l'administration fédérale: questions particulières	3.146	132
Évaluation interministérielle	3.151	132
Les petits organismes	3.164	135
Les sociétés de la Couronne	3.167	135
Information destinée au Parlement	3.173	136
Dépôt des études au Parlement	3.175	136

Pièces

3.1	Principales étapes de la mise en oeuvre de l'évaluation de programmes dans l'administration fédérale	109
3.2	Le processus d'évaluation de programmes	111
3.3	Ministères et organismes vérifiés	113
3.4	Nombre de ministères possédant une unité centrale d'évaluation par exercice financier	117
3.5	Nombre de ministères - par exercice financier - ayant une politique d'évaluation de programmes	118
3.6	Planification des évaluations ministérielles - travaux entrepris au 31 mars 1983	120
3.7	Nombre d'études d'évaluation de programmes effectuées par exercice financier	126

Principaux termes servant à décrire les travaux effectués dans le cadre de l'évaluation de programmes

•**Cadre d'évaluation:** brève analyse d'un programme pour déterminer dans quelle mesure les objectifs, le mandat et la structure sont précis et réalistes et pour donner l'assurance que les données nécessaires aux évaluations futures seront disponibles. Cette analyse est requise pour tous les programmes nouveaux ou modifiés en profondeur.

•**Étude préparatoire à l'évaluation:** examen de la structure d'un programme, de son exécution et du milieu dans lequel il est mis en oeuvre afin de bien cerner les questions à évaluer et de les grouper, à l'intention du sous-chef, sous forme de propositions et d'options d'évaluation dont on a déterminé le coût. L'étude préparatoire à l'évaluation est le document de base pour la planification de l'étude d'évaluation.

•**Étude d'évaluation:** rapport où sont consignées les constatations de l'examen empirique d'un programme, effectué conformément au mandat d'évaluation défini dans l'étude préparatoire et approuvé par le sous-chef.

•**Évaluation de programme:** consiste, selon le gouvernement "en un examen et une évaluation périodiques, impartiaux et objectifs d'un programme ayant pour but d'établir, à la lumière des circonstances, dans quelle mesure ses objectifs, sa conception et ses résultats tant prévus qu'imprévus sont satisfaisants. Les évaluations remettent en question l'existence même du programme. On examine la raison d'être du programme, les effets qu'il produit sur le public et sa rentabilité par comparaison avec d'autres moyens d'exécution."

3

L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

SOMMAIRE

Historique de l'évaluation de programmes

3.1 Au cours des années 1960, on s'est rendu compte que l'efficacité des programmes était un élément essentiel d'une bonne gestion dans le secteur public et on a admis qu'il fallait se doter de procédures officielles pour mesurer l'efficacité des programmes. Ceci s'est produit pour plusieurs raisons, dont deux méritent d'être signalées. En premier lieu, les méthodes de recherche en sciences sociales avaient progressé au point où il était possible de mesurer utilement la réalisation des objectifs. Deuxièmement, en raison de l'importance accordée à l'optimisation des ressources dans le cas des programmes publics complexes et coûteux, il fallait prouver de plus en plus que les dépenses étaient rentables.

3.2 Le Gouvernement du Canada attacha de plus en plus d'importance à l'évaluation de programme vers la fin des années 1960 lorsque le Conseil du Trésor incita les ministères et les organismes fédéraux à créer des divisions centrales de planification et d'évaluation en leur fournissant des ressources et des années-personnes. Les ministères répondirent à l'invitation et, comme le fit remarquer une étude du Conseil du Trésor en 1974, ils avaient créé des divisions de planification et d'évaluation ayant environ 3 500 années-personnes. Mais cette étude a aussi révélé qu'on n'y faisait guère d'évaluation de programmes. On s'y occupait surtout d'analyse des politiques et de planification.

3.3 En 1977-1978, à l'occasion d'une étude sur l'évaluation de programmes, nous avons examiné 23 programmes répartis dans 18 ministères et organismes du gouvernement. Nous avons constaté qu'on avait réussi à faire peu d'évaluation de programmes. Au cours de cette vérification, le gouvernement publia une directive (Circulaire du Conseil du Trésor nº 1977-47) qui obligeait tous les ministères et organismes à établir des procédures pour évaluer systématiquement l'efficience et l'efficacité de leurs programmes.

3.4 En 1978, on créait le Bureau du contrôleur général avec pour mandat de mettre en oeuvre cette nouvelle politique. Depuis, il a établi un cadre général pour aider à structurer la fonction de l'évaluation de programme des ministères. Ces lignes directrices ont été publiées dans deux documents: *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* (mai 1981) et *Principes pour l'évaluation des programmes* (septembre 1981). En formant une équipe d'agents de liaison pour guider et conseiller les ministères, le Bureau du contrôleur général a aussi fortement incité et aidé les ministères à mettre en oeuvre ce cadre général.

3.5 Il n'est pas facile d'établir une nouvelle fonction, comme celle de l'évaluation de programmes, de façon uniforme, dans toute l'administration publique. Dans ce cas, la tâche ne fut pas facile parce que de nombreux gestionnaires supérieurs doutaient de la valeur de

l'évaluation de programmes et parce qu'on manquait d'évaluateurs de programmes qualifiés. Pour remédier à cette situation, le Bureau du contrôleur général décida en premier lieu de créer des unités d'évaluation dans les ministères et les organismes de grande taille et de les encourager à effectuer des évaluations de petits programmes ou de programmes de portée limitée pour acquérir de l'expérience et gagner la confiance des gestionnaires.

Objet de la vérification

3.6 Cette vérification avait pour but de signaler les progrès réalisés dans l'établissement de l'évaluation de programmes dans l'administration fédérale, au cours des cinq années écoulées depuis notre Rapport de 1978. Pour ce faire, nous avons choisi 19 ministères et organismes fédéraux et avons vérifié leur fonction de l'évaluation de programmes. Dans chaque cas, nous avons examiné deux domaines:

- l'infrastructure de l'évaluation de programmes, notamment ses politiques, ses plans, ses ressources et sa gestion, afin d'évaluer dans quelle mesure les éléments organisationnels nécessaires au fonctionnement et à la productivité du service étaient en place;

- la conduite, le compte rendu et l'utilisation des évaluations de programmes pour déterminer dans quelle mesure elles ont été: a) effectuées conformément aux lignes directrices du gouvernement; b) communiquées de façon juste et équilibrée aux fonctionnaires compétents; et c) utilisées par ces derniers.

3.7 Nous avons puisé à deux sources pour mettre au point nos critères de vérification: a) le Rapport du Comité des comptes publics, déposé à la Chambre en juillet 1980, qui entérinait les cinq critères de base élaborés par notre Bureau pour effectuer la vérification des évaluations; b) les lignes directrices du Bureau du contrôleur général qui ont servi à préciser davantage ces critères.

3.8 Nos constatations sont regroupées en trois sections. Les deux premières décrivent les constatations des vérificateurs sur l'évaluation des programmes dans les 19 ministères et organismes étudiés. La dernière traite de questions touchant l'évaluation des programmes dans l'ensemble du gouvernement.

Organisation et gestion de l'évaluation de programmes

3.9 En vérifiant la mise en place des fonctions de l'évaluation de programmes dans 19 ministères et organismes, nous avons constaté que le gouvernement avait réalisé des progrès remarquables dans ce domaine. Tous les ministères et organismes que nous avons vérifiés ont créé des services centraux d'évaluation de programmes. En 1982-1983, les 19 unités ont utilisé 168 années-personnes et ont dépensé un peu plus de $3 millions pour obtenir les services d'experts-conseils externes. Seulement deux des ministères n'avaient pas fait approuver leur politique d'évaluation de programmes par leur sous-chef, quoique l'une d'elle ait été approuvée depuis.

3.10 Pour que leurs évaluations de programmes se fassent systématiquement et à intervalles réguliers, les ministères doivent élaborer un plan à long terme. Sur les 19 ministères visés, 16 avaient approuvé des plans d'évaluation à long terme, deux avaient élaboré des ébauches de plans et un n'avait pas de plan.

3.11 Dans plusieurs domaines, les procédés de gestion des services d'évaluation auraient pu être améliorés, notamment en ce qui concernait le contrôle des projets, tant sur le plan des ressources que des délais à respecter. En outre, plusieurs unités ne disposaient pas d'une documentation satisfaisante pour les études et certains gestionnaires ne pouvaient pas rendre compte des ressources utilisées pour les évaluations.

Travaux d'évaluation de programmes

3.12 Contrairement à ce que nous avions noté en 1978, nous avons constaté que les ministères avaient fait de gros progrès dans la planification et la réalisation des évaluations de programmes. Sur les 19 ministères examinés, 17 avaient amorcé le processus d'évaluation et 15 d'entre eux avaient terminé au moins une évaluation de programme. Plusieurs en avaient terminé davantage. En tout, 6 cadres d'évaluation, 119 études préparatoires à l'évaluation et 86 évaluations de programme avaient été effectués.

3.13 Dans les ministères qui ont relativement plus d'expérience, et chez lesquels on a pu noter une évolution, nous avons observé que la qualité des évaluations entreprises s'était généralement améliorée. Nous avons toutefois noté qu'il y aurait lieu d'apporter des améliorations dans plusieurs domaines. Un nombre important d'études préparatoires ne permettaient pas de donner des conseils judicieux au sous-chef pour la planification de l'étude d'évaluation. Dans bien des cas les insuffisances de l'étude pouvaient être attribuées aux faiblesses de l'étude préparatoire.

3.14 Un grand nombre d'évaluations comportaient des faiblesses importantes au niveau des méthodes utilisées pour effectuer les travaux planifiés, en particulier pour mesurer l'efficacité des programmes. Nous avons trouvé des questionnaires mal conçus, des données peu fiables, incomplètes ou subjectives, des plans d'échantillons mal déterminés, et des échantillons parfois trop petits ou comportant des biais. À cause de ces problèmes, la moitié des études qui tentaient de mesurer l'efficacité des programmes ne permettaient pas d'établir un lien de cause à effet entre les résultats et les activités.

3.15 Il importe de noter que la plupart des rapports d'études comportaient des commentaires nuancés sur les constatations, quoique, dans certains cas, celles-ci ne fussent pas aussi complètes qu'elles auraient dû l'être.

3.16 Même là où l'on a éprouvé des difficultés à planifier et à effectuer des études préparatoires et des évaluations, nous avons souvent constaté que certaines parties de ces travaux avaient souvent produit des renseignements valables que les gestionnaires avaient trouvé utiles.

3.17 Les 43 études que nous avons vérifiées à fond couvraient un large éventail de sujets et la plupart traitaient au moins d'un des quatre aspects fondamentaux de l'évaluation de programmes:

- plus des trois-quarts des études s'étaient penchées sur la raison d'être du programme et s'étaient demandées si le programme était toujours pertinent ou nécessaire;
- les trois-quarts s'étaient efforcées de déterminer dans quelle mesure le programme avait atteint un ou plusieurs de ses buts et objectifs;
- une proportion semblable avait essayé d'établir dans quelle mesure le programme était responsable des changements observés;
- la moitié avait essayé d'évaluer dans quelle mesure le programme comportait des solutions de rechange rentables.

3.18 Les recommandations découlant de ces études étaient tout aussi variées. Elles portaient sur des questions telles que le changement des activités de soutien, la conception et l'envergure du programme. Dans la plupart des cas, les recommandations ont été acceptées par la haute direction et ont été mises en oeuvre.

3.19 Nous avons constaté que, dans presque tous les cas, la rédaction des rapports d'évaluation respectait les procédures énoncées dans la politique d'évaluation du ministère. Toutes les politiques ministérielles exigent qu'on fasse rapport au sous-chef et presque toutes demandent qu'on fasse également rapport aux autres responsables de la gestion des programmes. Rares étaient les évaluations qui n'avaient pas fait l'objet d'un rapport et, dans ces cas, on avait pris des mesures pour s'assurer qu'un rapport serait soumis. Toutefois, nous avons également constaté qu'on pouvait améliorer la consignation des études dans les documents de stratégie globale prévus par le nouveau Système de gestion des secteurs de dépenses.

Questions concernant l'ensemble de l'administration fédérale

3.20 Les lignes directrices sur l'évaluation de programmes publiées par le Bureau du contrôleur général nous ont servi de base pour élargir et préciser les critères de vérification originellement mis au point par notre Bureau pour notre étude de 1978 et acceptés par le Comité des comptes publics en 1980. Nous croyons que ces lignes directrices fournissent aux ministères un outil valable pour organiser, planifier et effectuer leurs travaux d'évaluation de programmes. Par ailleurs, comme nous l'avons déjà mentionné, la stratégie de mise en oeuvre adoptée par le Bureau du contrôleur général visait d'abord à créer des services d'évaluation dans les principaux ministères et organismes et à inciter ces derniers à effectuer des évaluations, même de portée limitée. À notre avis, c'était là une façon raisonnable de procéder. Nous avons toutefois remarqué plusieurs secteurs où il faudra peut-être modifier ou élargir le cadre général de travail.

3.21 Selon les lignes directrices actuelles, l'évaluation de programmes porte essentiellement sur les programmes du ministère et est destinée au sous-ministre. Cependant, la mise en oeuvre de nombreux programmes demande la participation de plus d'un ministère. De plus, la structure fondamentale du Système de gestion des secteurs de dépenses fait ressortir la nature interministérielle des prises de décisions en matière de programmes.

3.22 Bien que les politiques et lignes directrices actuelles reconnaissent l'existence de programmes interministériels, elles n'énoncent aucune marche à suivre pour les évaluer. Les programmes interministériels ne sont donc pas systématiquement soumis au même type d'examen et d'évaluation que les programmes administrés entièrement par un seul ministère ou organisme.

3.23 Les organismes qui n'avaient pas établi d'infrastructure pour l'évaluation étaient, pour la plupart, de petite taille. Le Bureau du contrôleur général ne s'est penché que récemment, dans le cadre de sa stratégie de mise en oeuvre, sur les méthodes à utiliser pour évaluer les programmes de ces organismes.

3.24 Le gouvernement a recours aux sociétés de la Couronne pour réaliser des objectifs socio-politiques et les fonds à cette fin sont puisés à même le Budget des dépenses. Nous avons constaté que les objectifs socio-politiques des sociétés de la Couronne n'étaient pas, en règle générale, soumis à l'évaluation de programmes et qu'aucune évaluation n'était prévue. Au 31 mars 1983, cinq sociétés de la Couronne développaient des fonctions d'évaluation de programmes, de concert avec le Bureau du contrôleur général.

3.25 Après avoir examiné le Rapport du vérificateur général de 1978, le Comité des comptes publics a recommandé à la Chambre, en juillet 1980, que toutes les évaluations d'efficacité soient déposées à la Chambre des communes dans les 60 jours suivant leur parachèvement. Voici ce que le gouvernement a répondu, en octobre 1980, par la voix du président du Conseil du Trésor:

> Après l'adoption du projet de loi sur l'accès à l'information, dans sa forme actuelle, et l'approbation d'un projet de politique du Conseil du Trésor sur la documentation des études d'évaluation de programmes, de tels renseignements seront accessibles au public. Il faudra établir une procédure quelconque, peut-être le dépôt des rapports d'évaluation par le ministre responsable dans les 60 à 90 jours suivant leur parachèvement, pour que les députés puissent se les procurer facilement.

3.26 Notre vérification nous a permis de constater que, depuis 1980, un seul rapport d'évaluation de programme a été déposé à la Chambre.

Résumé

3.27 Bien que nous ayons sévèrement critiqué la situation observée en 1978, nous avons également déclaré que "si le gouvernement canadien amplifiait et maintenait l'importance qu'il a récemment accordée à l'évaluation de programmes, il pourrait se retrouver parmi les chefs de file dans ce domaine". Le leadership n'est pas facile à exercer. Le gouvernement s'est fixé la tâche de faire de l'évaluation de programmes une partie intégrante de la gestion du secteur public. Ceci exige que le gouvernement s'engage à examiner de façon critique le succès de ses programmes et de ses politiques.

3.28 Nous avons pu constater qu'on avait fait de gros progrès. La plupart des grands ministères et bon nombre d'organismes possèdent l'infrastructure de base nécessaire à la mise en oeuvre des évaluations de programmes. Nombreux sont ceux qui tentent sérieusement d'effectuer ces évaluations. La qualité des évaluations doit toutefois être améliorée.

3.29 Pour améliorer la qualité des évaluations de programmes et démontrer son engagement, le gouvernement doit demander des évaluations de programmes, doter ses services d'évaluation d'un personnel approprié et diffuser des rapports d'évaluation.

3.30 L'évaluation de programmes exige qu'on pose des questions fondamentales sur l'existence même de ces programmes. Les demandes d'évaluation devraient indiquer clairement ce que le programme essaie de réaliser et en fonction de quoi il devrait être évalué.

3.31 Pour arriver aux résultats obtenus jusqu'ici, un des principaux problèmes rencontrés par le Bureau du contrôleur général et par les ministères a été la pénurie d'évaluateurs compétents. Cette pénurie persiste et si l'on veut maintenir les progrès et le rythme de croisière atteints jusqu'ici, la création d'un corps d'évaluateurs professionnels qualifiés sera l'un des principaux défis à relever.

3.32 Enfin, la qualité des évaluations devrait s'améliorer avec l'expérience. Pour ce faire, les rapports d'évaluation doivent être largement diffusés. Un examen à grande échelle contribuera à rehausser la qualité des produits. Il permettra également de tirer profit des leçons d'une étude pour améliorer l'étude suivante.

Réponse du gouvernement au Rapport de vérification de 1983 du vérificateur général sur l'évaluation de programmes

La méthode adoptée par le gouvernement pour l'évaluation de ses programmes vise à obtenir des renseignements pertinents et fiables sur l'utilité, le rendement et la rentabilité relative des programmes. En établissant la fonction de l'évaluation de programmes, le gouvernement s'est efforcé d'établir des procédures pour la conduite et l'examen des évaluations qui rehaussent la crédibilité des évaluations et en favorisent l'utilisation; il a aussi tenu compte du coût important de ces études. En conséquence, la méthode utilisée pour établir la fonction de l'évaluation de programmes vise à relier cette fonction à l'amélioration des pratiques de gestion dans les ministères ainsi qu'au Système de gestion des secteurs de dépenses; d'autre part, l'approche relative à la conduite des évaluations cherche à établir un équilibre entre le besoin d'objectivité et la nécessité de rattacher l'évaluation à la gestion des programmes.

Cette vérification, effectuée à mi-chemin de la phase de développement initialement prévue, est un rapport d'étape opportun sur la façon dont le gouvernement a abordé la question, sur les réalisations à ce jour et sur les travaux majeurs qu'il reste à effectuer. Les constatations, prises dans leur ensemble, constituent pour le gouvernement une sanction de son approche et une confirmation des progrès considérables qu'il a réalisés. En règle générale, les recommandations sont utiles et favorables aux efforts du gouvernement et, à quelques exceptions près, tracent un programme de travail qui cadre fort bien avec les plans du gouvernement dans ce domaine.

La plupart des grands ministères et organismes du gouvernement fédéral possèdent l'infrastructure nécessaire, c'est-à-dire les politiques, les plans et les unités d'évaluation. De plus, le Bureau du contrôleur général aide les ministères et organismes de plus petite taille et les sociétés de la Couronne à mettre au point une méthode satisfaisante pour l'évaluation de leurs programmes. Au 30 septembre 1983, 90 ministères et organismes, dont 19 sociétés de la Couronne, sont déjà en relation avec ce bureau.

La vérification a permis de déceler des problèmes de qualité dans plusieurs études d'évaluation produites entre 1980 et mars 1983. Elle remarque également une amélioration sensible de la qualité au cours de cette même période, surtout dans les ministères qui ont eu relativement plus d'expérience en la matière. Ceci confirme l'opinion du gouvernement et, quels que soient les progrès observés, ce domaine peut encore être amélioré. Une des nombreuses recommandations visant à améliorer la qualité préconise que des mesures supplémentaires soient prises pour avoir suffisamment d'évaluateurs qualifiés. Ce n'est pas là une simple question d'aptitude technique. Un évaluateur pleinement qualifié doit posséder à la fois des aptitudes techniques et administratives et une connaissance approfondie des programmes et de leur gestion au sein du gouvernement fédéral. Il ne peut acquérir de telles connaissances et aptitudes que par une expérience appropriée. Nous admettons le bien-fondé de cette recommandation et nous nous efforçons de lui donner suite, mais cela ne pourra se faire que graduellement. Pour sa part, le Bureau du contrôleur général offre, de manière régulière, des colloques et des ateliers sur l'évaluation, donne des avis sur la plupart des opérations de dotation en personnel supérieur affecté à l'évaluation et a récemment distribué aux ministères et organismes un document de travail sur la gestion des ressources humaines affectées à la fonction de l'évaluation. Le document comprend un certain nombre de propositions concernant le perfectionnement du personnel d'évaluation.

Bien qu'une solide infrastructure et que le souci de la qualité soient indispensables à la production de bonnes évaluations, le gouvernement s'intéresse surtout à l'utilisation des conclusions de ces études dans la gestion quotidienne des activités du gouvernement. Comme le rapport le signale, certaines mesures ont été prises concernant les recommandations de la plupart des études produites jusqu'ici. Cette conclusion est particulièrement bien accueillie et elle reflète certainement la façon dont plusieurs ministères ont abordé leurs premières évaluations. Les approches qui demandent à la haute direction et aux gestionnaires de participer à l'évaluation et qui mettent l'accent sur des questions auxquelles les ministères peuvent donner suite semblent être les plus fructueuses.

Ce rapport de vérification contient un certain nombre de recommandations concernant la présentation au Parlement des conclusions des études d'évaluation. A ce stade-ci, il semble que la façon la plus efficace et la plus appropriée de communiquer ces renseignements au Parlement soit d'inclure, lorsqu'il y a lieu, les principales constatations des études d'évaluation dans la Partie III du budget de chaque ministère. Ainsi les observations pertinentes sur l'efficacité des programmes seraient présentées de manière concise aux députés. Bien sûr, la Loi sur l'accès à l'information permet à n'importe quel citoyen de demander à prendre connaissance des résultats d'une étude d'évaluation particulière. Il semble donc qu'il ne soit pas nécessaire de communiquer ces résultats dans les rapports annuels des ministères ou d'exiger que d'autres rapports soient déposés à la Chambre. Etant donné les circonstances, il faudrait peut-être que le Comité des comptes publics examine la nécessité de déposer devant la Chambre tous les rapports d'évaluation, comme cela avait été recommandé précédemment.

Enfin, le rapport de vérification recommande une amélioration des procédures utilisées pour effectuer les évaluations interministérielles. De telles évaluations ont été réalisées dans le passé et plusieurs sont présentement en cours. Les procédures établies dans le cadre du système des comités du Cabinet permettent de déterminer la nécessité de telles évaluations, mais ceci ne s'est pas souvent présenté, peut-être parce qu'il faut d'abord démontrer qu'on peut effectuer avec succès l'évaluation de questions moins complexes. Le Bureau du contrôleur général prépare actuellement des documents de travail sur l'évaluation de plusieurs programmes interministériels et il examinera d'autres procédures visant à faciliter une telle évaluation chaque fois qu'un organisme prouvera qu'elle est nécessaire et qu'il pourra donner suite aux constatations de l'étude.

La vérification de la fonction de l'évaluation de programmes du gouvernement fédéral a été utile et ses constatations sont une bonne source de renseignements. Le gouvernement pourra ainsi décider des mesures à prendre pour développer et améliorer les services d'évaluation des ministères et organismes. Comme le confirme ce rapport de vérification, le développement, voire l'existence même de cette fonction d'évaluation, exigera une surveillance continue de la part du Bureau du contrôleur général. On va se concentrer sur l'amélioration de la qualité des produits d'évaluation et veiller à ce que les conclusions des évaluations soient utilisées par tous les niveaux de gestion au sein du gouvernement.

Introduction

3.33 Un des principes fondamentaux d'une saine gestion consiste à utiliser les renseignements sur le degré de la réalisation des objectifs. Un bon gestionnaire fixe des objectifs, définit des buts précis qui s'y rapportent et contrôle les résultats obtenus en fonction de ces buts. Il peut ensuite apporter des modifications pour obtenir les résultats désirés de manière plus efficiente et plus efficace. Dans le secteur privé, les buts et objectifs sont principalement définis en termes de bénéfices, de part du marché et de rendement des capitaux propres. Leur réalisation peut être mesurée en termes financiers qui servent à déterminer, en fin de compte, le bénéfice net.

3.34 Dans le secteur public, il n'est pas aussi simple de mesurer les résultats obtenus. Les ministères et organismes fournissent un large éventail de biens et de services à une foule de clients différents. La plupart de ces services ont quelque chose en commun: les objectifs visés sont souvent peu précis et il est assez difficile d'évaluer dans quelle mesure ils ont été atteints.

3.35 L'importance accordée à l'optimisation des ressources dans la gestion du secteur public a amené à penser que, pour améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité des programmes gouvernementaux, il fallait adopter des procédures systématiques pour mieux comprendre les activités des programmes et pouvoir en mesurer les effets et les répercussions.

3.36 Les évaluations de programmes se préoccupent avant tout de mesurer les besoins des clients ainsi que la mise en oeuvre et les effets des programmes, pour favoriser une gestion plus efficiente et plus efficace des programmes. L'évaluation de programmes tente par là de fournir au gestionnaire du secteur public le bénéfice net que son vis-à-vis du secteur privé tient pour acquis. Au gouvernement fédéral, l'évaluation de programmes signifie tout particulièrement l'évaluation périodique, indépendante et objective des programmes pour déterminer si les objectifs, la conception et les résultats sont satisfaisants.

3.37 Le gouvernement fédéral a toujours effectué une certaine forme d'évaluation. Les gestionnaires de programmes et ceux qui élaborent les politiques recueillaient différents types de renseignements afin de porter des jugements sur l'efficacité, l'efficience et la valeur des programmes. Les récents efforts du gouvernement fédéral se distinguent surtout par les lignes directrices qui ont été établies en vue de planifier les évaluations de programme, de les effectuer et d'en rendre compte de façon systématique.

But de la vérification

3.38 À la suite d'une étude de l'évaluation de l'efficacité des programmes dans l'ensemble du gouvernement, nous avons conclu, au chapitre 5 de notre Rapport de 1978:

> L'examen de 23 programmes répartis dans 18 ministères a démontré que les tentatives d'évaluer l'efficacité des programmes ont rarement réussi. Il faudrait augmenter sensiblement la portée et la qualité de l'évaluation de l'efficacité des programmes pour que la gestion, le gouvernement et le

> Parlement, chacun ayant un intérêt particulier, soient raisonnablement au courant des réalisations des programmes publics.

3.39 Notre Rapport de 1978 faisait toutefois preuve d'optimisme quant à l'avenir des activités d'évaluation du gouvernement fédéral:

> ...on peut affirmer que si le gouvernement canadien amplifiait et maintenait l'importance qu'il a récemment accordée à l'évaluation des programmes, il pourrait se retrouver parmi les chefs de file dans ce domaine.

3.40 Cinq années se sont écoulées depuis que nous avons fait ces observations et nous faisons ici rapport des progrès réalisés dans la mise en place des mécanismes d'évaluation de programmes au gouvernement.

Historique de l'évaluation de programmes

3.41 Au cours des 10 dernières années, le gouvernement a tenté d'instituer l'évaluation de programmes dans les ministères et organismes. La pièce 3.1 donne la chronologie des principaux événements. Au cours de cette période, on a procédé de trois façons.

3.42 Premièrement, à la fin des années 1960 et au début des années 1970, on a essayé d'encourager les ministères et organismes à établir des services de planification et d'évaluation en leur fournissant du personnel et des ressources. Sous l'égide du Conseil du Trésor, on a effectué des évaluations pour prouver qu'il était possible d'en faire. Toutefois, en 1974, une étude du Conseil du Trésor a constaté que l'évaluation des programmes n'avait guère progressé.

3.43 Deuxièmement, en 1977, le gouvernement a publié une circulaire (CT 1977-47) demandant aux ministères et organismes d'effectuer systématiquement des évaluations de programmes. À la suite de cette directive, quelques ministères ont créé des unités centrales d'évaluation de programmes et d'autres, qui en avaient déjà établi, ont augmenté leurs activités d'évaluation.

3.44 Troisièmement, en 1980, le Bureau du contrôleur général a entrepris d'instaurer l'évaluation de programmes dans toute l'administration fédérale. Sa direction de l'Évaluation des programmes a pris plusieurs mesures pour que les ministères et organismes fédéraux créent des services d'évaluation chargés de planifier et de réaliser les études d'évaluation de programmes. Cette direction a fourni aux ministères des lignes directrices détaillées sur la planification et la réalisation des évaluations de programmes; elle leur a aussi offert des conseils et des avis sur le travail d'évaluation et des cours de formation pour améliorer les connaissances et les aptitudes du personnel affecté à l'évaluation. De plus, la direction participe à la classification et à la dotation des postes des unités d'évaluation.

Pièce 3.1

PRINCIPALES ÉTAPES DE LA MISE EN OEUVRE DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES DANS L'ADMINISTRATION FÉDÉRALE

• Fin des années 1960 début des années 1970		Les ministères et organismes sont censés créer des unités de planification et d'évaluation.
• 1974	–	L'étude du Conseil du Trésor sur la planification et l'évaluation constate que: "la plupart des ministères et organismes n'ont pas essayé d'organiser l'évaluation ... bien qu'ils aient déjà obtenu les années-hommes et, dans bien des cas, les cadres nécessaires à l'exécution de cette fonction."
• 1976	–	L'étude du Conseil du Trésor sur les activités ministérielles d'évaluation arrive à la conclusion que la fonction d'évaluation a fait peu de progrès dans l'ensemble de l'administration fédérale.
• 1977	–	Publication de la circulaire-directive du Conseil du Trésor sur l'évaluation de programmes (CT1977-47).
• 1978	–	Rapport annuel du vérificateur général - le travail de recherche sur l'analyse du coût-efficacité constate que peu d'évaluations de programmes ont été menées à bien dans l'administration fédérale.
	-	Création du Bureau du contrôleur général qui se voit confier la responsabilité de l'évaluation de programmes.
• 1980	–	Le Comité des comptes publics publie un rapport dans lequel il approuve cinq critères de base pour vérifier l'évaluation de l'efficacité des programmes.
	-	Le Bureau du contrôleur général fait connaître l'ébauche de son cadre général pour l'évaluation de programmes et entre en contact avec les grands ministères pour la mise au point de l'évaluation des programmes.
	-	La fonction de l'évaluation de programmes est rattachée au système de gestion des secteurs de dépenses.
• 1981	–	Le Bureau du contrôleur général publie un Guide sur la fonction de l'évaluation de programme et des Principes pour l'évaluation des programmes.

3.45 En 1981, le contrôleur général a publié une série de lignes directrices détaillées qui constituent un cadre de travail pour l'évaluation des programmes et qui établissent clairement les travaux d'évaluation que les ministères sont censés effectuer. Le *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* aborde trois questions fondamentales: Comment organiser un service d'évaluation de programmes dans un ministère? Sur quoi devraient porter les travaux? Comment ces travaux devraient-ils être effectués? Pour répondre à ces questions, les ministères doivent déterminer une politique ministérielle d'évaluation de programmes, une structure de composantes de programme et un plan d'évaluation de programme.

- La politique d'évaluation de programmes doit décrire l'organisation de l'évaluation de programmes dans le ministère ainsi que la marche à suivre pour effectuer les travaux d'évaluation.

- Les composantes de programme sont le regroupement des ressources, des activités et des extrants qui se rapportent à un ou plusieurs objectifs communs, c'est-à-dire l'objet du travail d'évaluation.

- Le plan ministériel d'évaluation de programmes présente un calendrier pour l'évaluation cyclique des composantes de programme.

3.46 La pièce 3.2 illustre les liens entre les trois types de travaux d'évaluation prévus dans les lignes directrices. Ces travaux sont:

- l'étude préparatoire à l'évaluation qui sert de projet et de plan pour une étude d'évaluation;

- l'étude d'évaluation de programme;

- le cadre d'évaluation, c'est-à-dire un document de planification qui doit être complété durant la conception et la mise en oeuvre de tous les programmes nouveaux, largement modifiés ou, le cas échéant, reconduits.

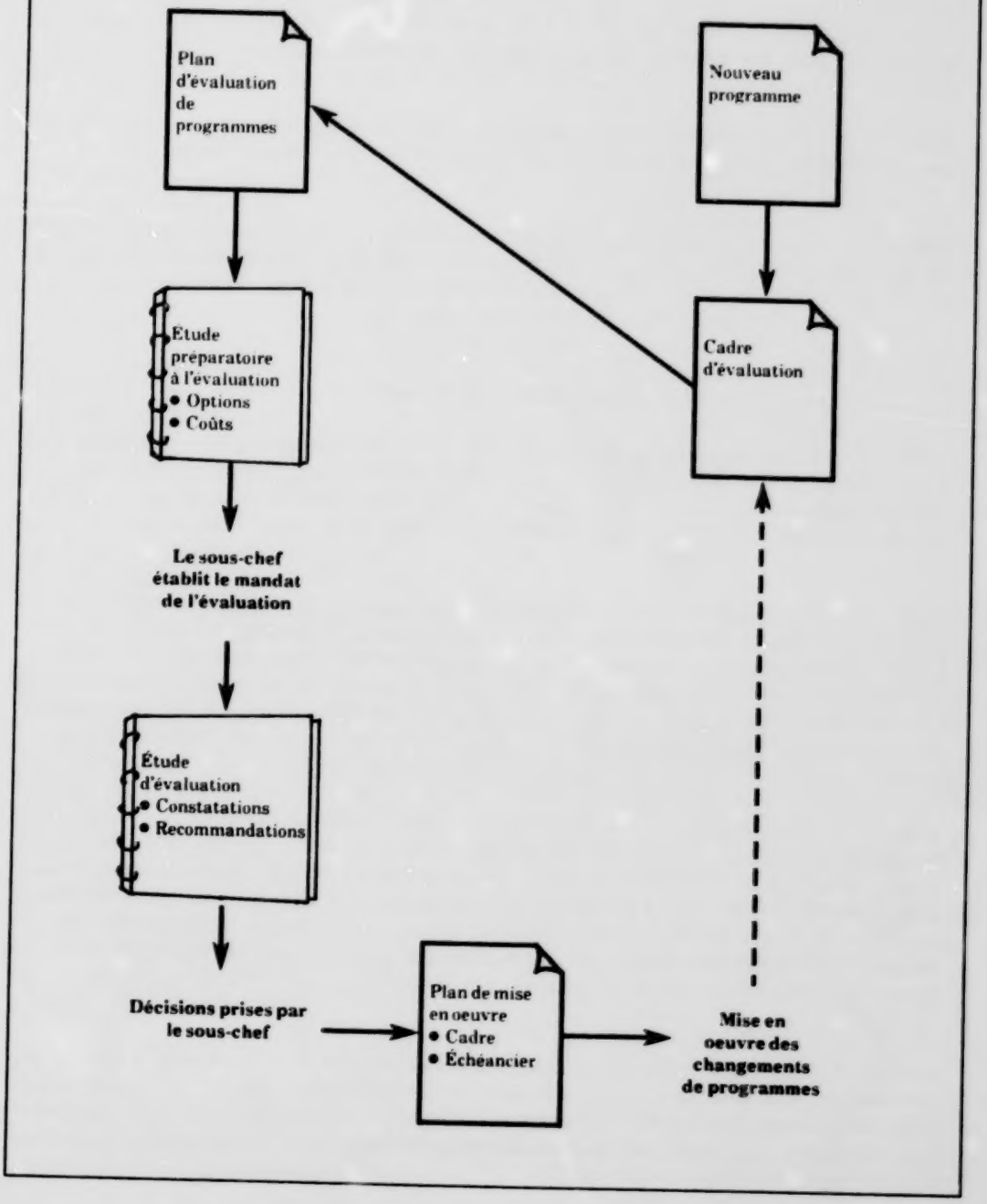
3.47 Le cadre général que le gouvernement a adopté pour l'évaluation a été mis en oeuvre dans les ministères avec l'aide du personnel du Bureau du contrôleur général. Des agents de liaison ont été affectés aux ministères et aux organismes gouvernementaux pour fournir des conseils et de l'aide sur la façon de planifier et de réaliser des évaluations utiles et crédibles. La direction des Politiques s'est efforcée d'élargir le cadre général et de faire le lien entre les fonctions d'évaluation des ministères et les secrétariats des comités du Cabinet chargés des diverses enveloppes.

3.48 Pour la mise en oeuvre du cadre général, le Bureau du contrôleur général a établi les priorités suivantes:

- En premier lieu, aider à créer un service d'évaluation dans les principaux ministères et organismes du gouvernement.

Pièce 3.2

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES



- Inciter ensuite les ministères et organismes à entreprendre des études d'évaluation de programme, ne serait-ce que des études de portée restreinte.

- S'occuper par après des organismes plus petits et déterminer comment on pourrait le mieux procéder à l'évaluation.

- Avec le temps, élargir la portée et augmenter la qualité des évaluations produites par tous les ministères et organismes.

3.49 L'objectif du contrôleur général est d'amener, d'ici 1985-1986, les ministères à pouvoir effectuer régulièrement des évaluations de programmes utiles et de qualité.

3.50 Après avoir passé en revue les mécanismes d'évaluation de programmes dans les pays industrialisés de l'Ouest, nous pouvons dire qu'aucun autre gouvernement central n'a tenté d'établir un cadre général d'évaluation de programmes dont l'envergure soit comparable à celle du gouvernement fédéral canadien.

Portée de la vérification

3.51 La présente vérification porte sur l'évaluation de programmes répartis dans 19 ministères du gouvernement fédéral. Nous avons examiné l'organisation et la gestion des services centraux d'évaluation de programmes ainsi que la planification, la réalisation, le compte rendu et l'utilisation des études d'évaluation de programmes.

3.52 Notre examen des services centraux d'évaluation de programme a porté sur les arrangements organisationnels, les rapports hiérarchiques, les politiques d'évaluation et les plans. Nous avons également examiné les évaluations effectuées par les services d'évaluation jusqu'au 31 mars 1983, ainsi que la planification et la conception des évaluations, la collecte et l'analyse des données, les méthodes de contrôle de la qualité, les comptes rendus et l'utilisation des évaluations.

3.53 Deux groupes de ministères sont visés par la présente vérification. Le premier comprend neuf ministères qui font l'objet d'un rapport de vérification en 1983. Le second groupe comprend 10 ministères dont nous avons vérifié les évaluations de programmes au cours d'années précédentes. Cette année, nous avons procédé à un suivi de ces vérifications antérieures. L'examen de ces deux catégories de ministères dans la présente vérification permet d'avoir une bonne idée des progrès réalisés par le gouvernement en ce qui concerne la mise en place des mécanismes d'évaluation de programmes.

3.54 La pièce 3.3 offre des renseignements sur les 19 ministères visés par la présente vérification. Elle indique l'année du rapport de vérification, précise si le ministère a fait l'objet de notre vérification de l'évaluation de l'efficacité des programmes en 1978 et présente une estimation des ressources pour 1983-1984. On trouvera plus de précisions sur les

Pièce 3.3

MINISTÈRES ET ORGANISMES VÉRIFIÉS

	Année du Rapport de vérification	Vérifié en 1978 *	Budget des dépenses 1983-1984 par programme (en $ milliards)	Années-personnes 1983-1984 (en milliers)
Agriculture	1982	Oui	1,1	10,8
Consommation et Corporations	1981	Oui	0,2	2,5
CEIC	1982 et 1983	Oui	4,7	25,0
Service correctionnel	1981	Non	0,7	10,1
AINC	1980	Oui	1,8	6,2
Communications	1983	Non	0,2	2,3
Pêches	1981	Non	0,5	5,9
EMR	1982 et 1983	Non	2,5	5,0
Travail	1983	Oui	0,8	0,8
Santé et Bien-être	1982	Non	21,9	9,4
Bibliothèque /Archives	1983	Oui	0,07	1,3
Commission des Libérations conditionnelles	1978	Oui	0,01	0,3
GRC	1981	Non	0,8	21,3
Impôt	1980	Oui	0,6	18,2
Secrétariat d'État	1978	Oui	2,4	3,1
Solliciteur général	1983	Non	0,02	0,2
Statistique Canada	1983	Non	0,2	4,5
Transports	1982 et 1983	Non	2,6	21,8
Anciens combattants	1980	Oui	1,4	4,3

* lors de notre étude d'envergure gouvernementale

ministères qui ont fait l'objet d'une vérification intégrée cette année dans les chapitres correspondants du présent rapport.

3.55 En plus du travail de vérification effectué dans les 19 ministères, nous avons également examiné les activités entreprises par le Bureau du contrôleur général pour mettre en oeuvre les directives générales du gouvernement en matière d'évaluation de programmes. À cette occasion, nous avons vérifié certains des renseignements conservés par le Bureau du contrôleur général sur le niveau des activités d'évaluation de programme dans 56 ministères et organismes gouvernementaux avec lesquels il était en liaison au 31 mars 1983. Notre vérification nous a permis de constater que ces renseignements étaient exacts et nous les présenterons tout au long du présent chapitre avec les renseignements recueillis lors de notre vérification des 19 ministères.

3.56 Notre mandat, comme l'énonce l'article 7(2)e) de la Loi sur le vérificateur général, nous oblige à signaler au Parlement les cas où nous constatons que des procédures satisfaisantes pour mesurer l'efficacité des programmes et en rendre compte n'ont pas été appliquées, lorsqu'il aurait été raisonnable et opportun de le faire. Le rapport entre notre mandat et l'objet de la présente vérification nous oblige à faire deux distinctions.

3.57 Il y a lieu de distinguer d'abord entre l'objet de l'évaluation de programmes dans l'administration fédérale et le mandat que nous avons de vérifier comment est mesurée l'efficacité des programmes. Les évaluations de programmes effectuées au gouvernement peuvent couvrir une plus grande gamme de questions que les évaluations de l'efficacité des programmes ou même n'avoir rien à voir avec l'efficacité des programmes.

3.58 La deuxième distinction entre notre mandat et la portée de la présente vérification concerne les différentes façons de mesurer l'efficacité. Celles-ci comprennent: 1) des études périodiques d'évaluation de l'efficacité, effectuées à l'occasion et au besoin; 2) des systèmes permanents de contrôle de l'efficacité; 3) des évaluations de programmes effectuées de façon systématique et cyclique. Dans chaque cas, l'accent est mis sur la façon de mesurer et de rendre compte de l'efficacité des programmes. Ce qui diffère habituellement est la fréquence relative des contrôles effectués, la fréquence de la communication des résultats, le niveau hiérarchique auquel sont adressés les rapports ainsi que la nature du service responsable de ce travail.

3.59 Le gouvernement a placé l'accent sur la troisième méthode -- les études périodiques d'évaluation de programmes effectuées sur une base cyclique par un service central ou ministériel d'évaluation dont le sous-chef est le premier client. Nous avons donc fait porter la vérification sur la fonction centrale d'évaluation de programmes et sur les études effectuées par ces unités. En conséquence, nous ne rendons pas compte dans ce chapitre des activités apparentées à l'évaluation qui ont été effectuées en dehors des unités centrales d'évaluation, ni des procédés de contrôle de l'efficacité des programmes.

Critères de vérification

3.60 Les critères de base que nous utilisons pour vérifier l'évaluation de programmes ont été publiés pour la première fois, en 1978, lors de notre vérification de l'évaluation des programmes au sein de l'administration fédérale. Ces critères ont été étudiés et adoptés par le Comité des comptes publics dans son rapport de juillet 1980. En octobre 1980, dans une lettre adressée au président du Comité, le président du Conseil du Trésor acceptait le rapport et déclarait: "J'ai discuté de son contenu avec mes fonctionnaires du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général et je suis heureux de dire que, pour nous, les recommandations du Comité sont positives et utiles". Étaient jointes à sa lettre des observations sur un certain nombre de recommandations du Comité. La seule qui se rapportait à nos critères avait trait à la question des rapports et de la communication des évaluations. Nous en discutons plus loin dans ce chapitre.

3.61 Les critères utilisés sont les suivants:

- **Il faut préciser le mieux possible les objectifs et les incidences d'un programme.**
- **Il faut préciser les objectifs et les incidences mesurables d'un programme.**
- **La marche à suivre pour mesurer l'efficacité d'un programme doit traduire le niveau de perfectionnement des connaissances et les résultats doivent justifier les coûts.**
- **Il faut rendre compte des résultats de la mesure de l'efficacité.**
- **Les évaluations doivent servir à accroître l'efficacité des programmes.**

3.62 Nous avons précisé et enrichi ces critères, en nous aidant du *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme* publié par le Bureau du contrôleur général, surtout en ce qui concerne l'organisation et la gestion de la fonction d'évaluation de programmes dans les ministères.

Observations et recommandations

L'évaluation de programmes dans les ministères et organismes

Organisation et gestion de l'évaluation de programmes

3.63 Nous avons observé que le gouvernement a fait de gros progrès dans l'établissement d'une fonction d'évaluation de programmes dans les ministères et les organismes:

- Le gouvernement a confié au Bureau du contrôleur général la responsabilité fonctionnelle de l'évaluation de programmes; ce dernier a créé une Direction de

l'évaluation de programmes chargée d'encourager et d'orienter les travaux d'évaluation.

- Le Bureau du contrôleur général a mis au point des lignes directrices appropriées pour l'évaluation de programmes et les a présentées sous la forme d'un *Guide sur la fonction de l'évaluation de programme*, publié en mai 1981.

- Tous les ministères et organismes que nous avons vérifiés ont créé des services centraux d'évaluation de programmes.

- La plupart de ces ministères ont mis au point des politiques approuvées par le sous-chef et ont préparé des plans pour évaluer leurs programmes de façon cyclique.

Exigences organisationnelles pour l'évaluation de programmes

3.64 Les lignes directrices adoptées par le gouvernement pour l'évaluation de programmes stipulent que le sous-chef du ministère soit la personne responsable des évaluations de programmes. Elles exigent aussi qu'on désigne un gestionnaire qui rende compte au sous-chef de la fonction d'évaluation.

3.65 Les quatres principes fondamentaux sous-jacents aux lignes directrices du gouvernement exigent que la fonction d'évaluation soit:

- **complète**: tous les programmes mis en oeuvre par un ministère doivent faire l'objet d'une évaluation;

- **systématique**: l'évaluation de chacun des programmes doit être envisagée de façon ordonnée et s'appuyer sur une justification bien précise;

- **cyclique**: tous les programmes ministériels doivent faire l'objet d'une évaluation tous les trois à sept ans;

- **indépendante**: les évaluateurs ne doivent pas relever directement des gestionnaires s'occupant des programmes évalués.

3.66 Pour qu'un service d'évaluation de programmes puisse fonctionner selon ces principes, le gouvernement exige que tous les ministères se dotent de trois outils essentiels, à savoir: une unité centrale d'évaluation de programmes doté de ses propres ressources, une politique d'évaluation de programmes et une structure pour la planification des évaluations. En outre, pour qu'un service d'évaluation puisse fonctionner, il faut que chaque unité joigne à ces éléments de bonnes méthodes de gestion.

3.67 **Unités d'évaluation de programmes.** Une unité centrale d'évaluation doit être créée dans chaque ministère et doit comprendre une série de postes avec des tâches bien

définies pour effectuer les évaluations. Les 19 ministères que nous avons vérifiés avaient tous créé une unité d'évaluation de programmes et nommé un gestionnaire responsable.

3.68 La pièce 3.4 illustre la croissance du nombre d'unités centrales d'évaluation dans les 19 ministères vérifiés. Deux seulement ont une unité centrale d'évaluation de programme en place depuis 1978. Quatorze ministères ont nommé un gestionnaire responsable de l'évaluation de programmes depuis 1980.

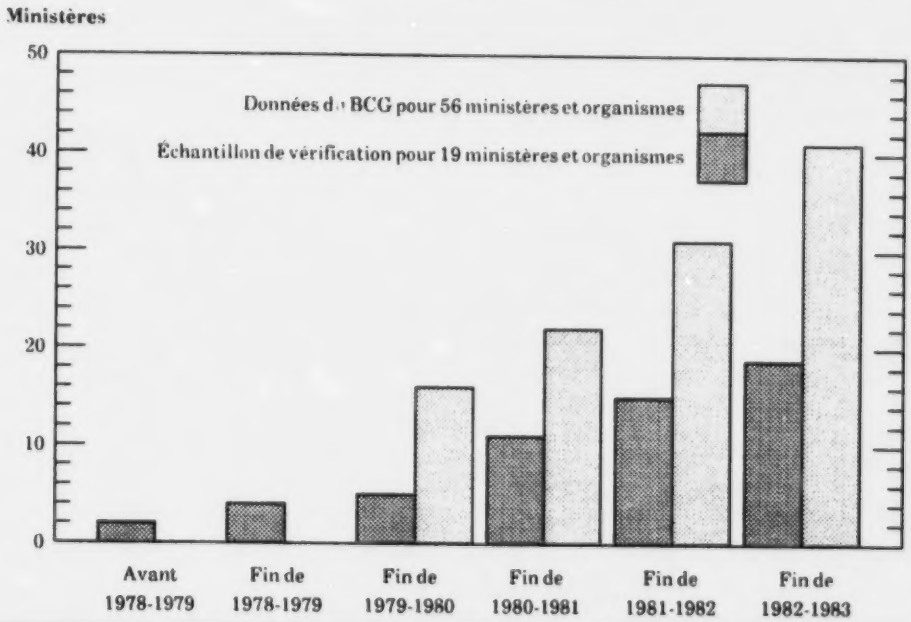
3.69 Les renseignements provenant du Bureau du contrôleur général et présentés dans la pièce 3.4 indiquent que, sur les 56 ministères et organismes avec lesquels il est en liaison, 41 avaient établi l'organisation de base requise pour l'évaluation de programmes.

- Le ministère des Finances est le seul grand ministère fédéral assujetti à la circulaire 1977-47 du Conseil du Trésor qui n'a pas nommé de gestionnaire de l'évaluation de programmes ou établi d'unité d'évaluation de programmes.

- De nombreux petits organismes du gouvernement n'ont pas encore créé d'unité d'évaluation de programmes. L'évaluation de programmes est aussi importante pour les petits organismes que pour les grands, mais le volume de travail et les moyens organisationnels requis peuvent varier sensiblement.

Pièce 3.4

NOMBRE DE MINISTÈRES POSSÉDANT UNE UNITÉ CENTRALE D'ÉVALUATION PAR EXERCICE FINANCIER



3.70 En 1982-1983, les 19 unités d'évaluation avaient 201 années-personnes à leur disposition et en ont utilisé 168. L'effectif moyen des unités, d'après le nombre d'années-personnes utilisées en 1982-1983, est d'environ cinq personnes.

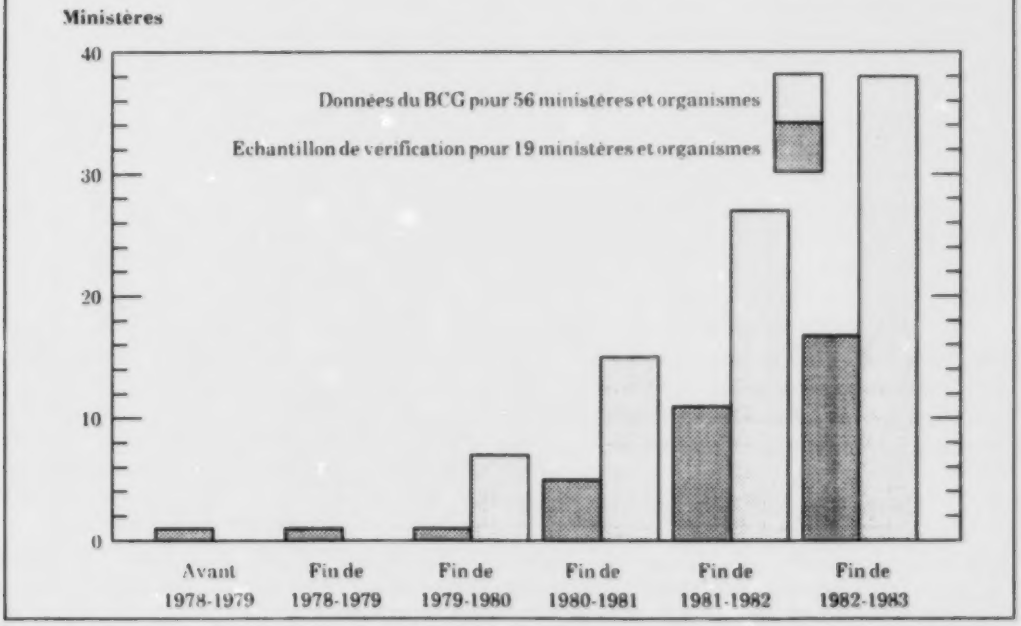
3.71 Les unités d'évaluation de programmes ont souvent recours aux services d'experts-conseils de l'extérieur. Les 19 unités visées par la vérification ont dépensé $ 3 274 000 pour ce genre de services en 1982-1983.

3.72 **Politique d'évaluation de programmes.** Selon la politique du gouvernement en matière d'évaluation de programmes, les ministères doivent émettre un énoncé de politique sur l'évaluation de programmes. Cet énoncé, qui doit être approuvé par le sous-chef, doit préciser les procédures à suivre, les individus ou les comités qui participent au processus et répartir les tâches et les pouvoirs en matière d'évaluation.

3.73 La pièce 3.5 montre combien de politiques d'évaluation de programmes ont été formulées dans les 19 ministères soumis à notre vérification, et quels ont été les progrès réalisés. Dix-sept ministères avaient des politiques d'évaluation de programmes approuvées par le sous-chef au 31 mars 1983. Deux ministères n'avaient pas de politique d'évaluation approuvées par le sous-chef, mais, depuis, le projet de politique de l'un deux a été approuvé. L'autre ministère, à savoir le Secrétariat du solliciteur général, n'avait pas encore de politique d'évaluation de programmes à cette date.

Pièce 3.5

NOMBRE DE MINISTÈRES - PAR EXERCICE FINANCIER - AYANT UNE POLITIQUE D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES



3.74 Comme l'indique la pièce 3.5, la plupart des politiques d'évaluation des ministères ont été établies au cours des trois dernières années. Nos constatations sont semblables à celles du Bureau du contrôleur général pour l'ensemble du gouvernement. Elles figurent également à la pièce 3.5 et montrent que 38 ministères et organismes sur 56 disposent de politiques approuvées par le sous-chef. Ce sont surtout les petits organismes qui n'ont pas encore de politique d'évaluation de programmes.

3.75 Nous avons vérifié les 17 politiques approuvées en fonction des normes fixées par le gouvernement. Nous avons constaté que, dans l'ensemble, ces politiques peuvent servir de guide aux unités d'évaluation de programmes.

3.76 La participation des gestionnaires de programmes aux évaluations est importante. Nous avons constaté qu'un grand nombre de politiques ministérielles en matière d'évaluation exigeaient qu'on constitue, pour chaque étude, un comité consultatif qui comprendrait le gestionnaire du programme. Nous avons constaté, de plus, que le recours à de tels comités était fréquent dans les ministères qui n'étaient pas soumis à cette exigence.

3.77 **Plans d'évaluation de programmes.** L'autre élément important de la politique gouvernementale en matière d'évaluation de programmes est que toutes les composantes des programmes d'un ministère doivent être répertoriées aux fins de l'évaluation et qu'un plan d'évaluation à long terme doit être mis au point pour établir l'ordre dans lequel les évaluations seront effectuées. La mise au point de plans d'évaluation offre l'assurance que l'évaluation sera complète, systématique et cyclique.

3.78 Notre vérification a porté sur trois tâches de planification: les structures de composantes de programmes et les profils connexes décrivant chaque composante, les plans d'évaluation à long terme et la mise à jour annuelle de ces plans détaillant les activités d'évaluation prévues pour l'année en cours. La pièce 3.6 indique, pour chacune de ces tâches, le nombre de ministères qui ont satisfait aux exigences.

3.79 Nous avons constaté que 16 des 19 ministères disposaient de structures de composantes de programme approuvées et que le projet de structures de composantes de deux ministères n'avait pas encore été approuvé par le sous-ministre au 31 mars 1983. Les structures de composantes approuvées ou à l'état de projet s'appliquaient aux activités ministérielles qui convenaient.

3.80 Les plans d'évaluation devraient énoncer les priorités et déterminer, en conséquence, le calendrier d'évaluation des composantes de programmes. Nous avons constaté que 16 des 19 ministères possédaient un plan d'évaluation à long terme approuvé par le sous-chef et que ce plan portait sur tous les programmes du ministère. Deux ministères avaient préparé des projets de plans d'évaluation à long terme.

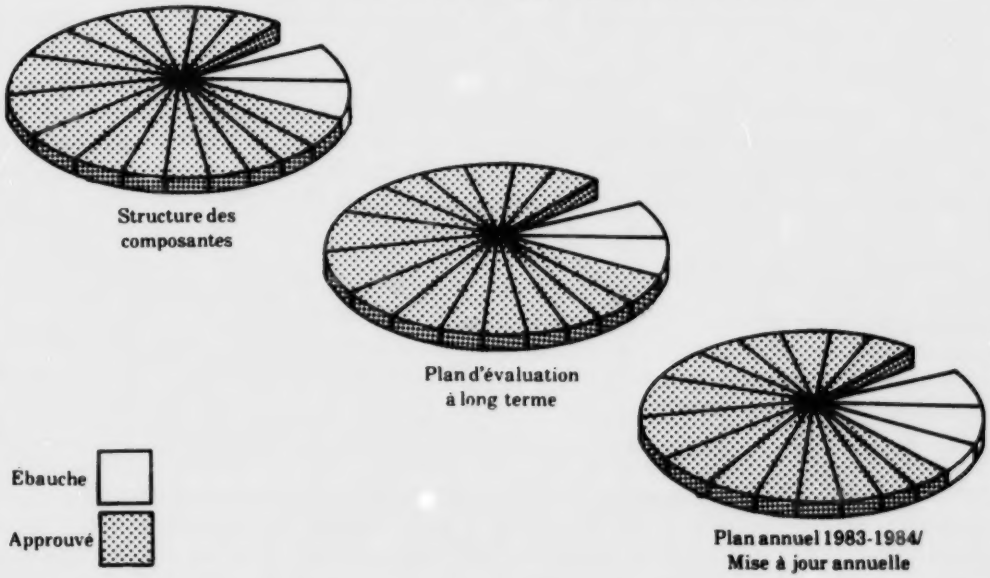
3.81 L'existence de plans à long terme dans la majorité des 19 ministères visés par notre vérification est un phénomène que l'on retrouve également dans les 56 ministères et organismes sur lesquels le gouvernement recueille des renseignements. Le nombre de plans d'évaluation à long terme établis par ces ministères et organismes a augmenté, passant de 9 en 1980 à 33 en 1983.

3.82 Au cours des trois dernières années, on a réussi à présenter des plans à long terme plus complets et plus détaillés. Les plans d'évaluation à long terme se sont adaptés aux changements. En particulier, ils ont été révisés pour tenir compte:

- des changements de priorités par le sous-chef;
- des retards à terminer les travaux d'évaluation;
- d'attentes plus réalistes;
- des travaux terminés à ce jour;
- des modifications à la structure des composantes de programme.

Pièce 3.6

PLANIFICATION DES ÉVALUATIONS MINISTÉRIELLES
TRAVAUX ENTREPRIS AU 31 MARS 1983
(pour les 19 ministères et organismes vérifiés)



3.83 Dix-huit des dix-neuf ministères possédaient des mises à jour annuelles approuvées ou à l'état de projet pour leurs plans à long terme.

3.84 Pour acquérir de l'expérience et assurer la crédibilité de la fonction, de nombreux ministères, en rédigeant leurs plans d'évaluation à long terme, ont choisi de faire porter leurs premières études sur de petits programmes ou sur les aspects moins difficiles de programmes plus vastes. Étant donné les compétences disponibles, il s'agissait là d'une façon raisonnable de procéder. Dans certains cas, toutefois, cette méthode a retardé l'évaluation des grands programmes plus complexes.

3.85 **Pratiques de gestion.** En plus d'examiner l'organisation de l'évaluation de programmes, nous avons aussi examiné les méthodes de gestion utilisées. En règle générale, nous avons constaté que celles-ci se conformaient aux politiques d'évaluation du ministère. Nous avons toutefois remarqué qu'il y aurait lieu de se pencher sur certains points.

3.86 À mesure que les plans d'évaluation de programmes sont mis en oeuvre, il faut prendre les dispositions nécessaires pour suivre l'évolution des travaux, informer les gestionnaires du ministère des événements importants et utiliser les renseignements obtenus pour modifier les plans ultérieurs.

- Dans presque la moitié des 19 ministères, les unités d'évaluation de programmes exercent un contrôle formel sur la mise en oeuvre des plans et rendent compte du déroulement des travaux à la direction du ministère.

- Environ la moitié des ministères vérifiés avaient succinctement décrit les retards accusés dans les travaux d'évaluation et en avaient fait part à la haute direction. Les autres ne l'avaient pas fait.

3.87 Environ les deux-tiers des ministères vérifiés n'ont pu respecter les échéances prévues. Ces retards s'expliquent par une foule de raisons:

- insuffisance de personnel, roulement ou manque de personnel qualifié;
- élargissement en cours de route de la portée de l'étude;
- demandes de travaux supplémentaires;
- manque de fonds pour faire appel à des services de l'extérieur;
- planification médiocre ou trop ambitieuse.

3.88 La fonction d'évaluation étant encore relativement nouvelle, on peut s'attendre à rencontrer des difficultés à élaborer des plans réalistes et à respecter les délais. Nous

avons remarqué que la planification entreprise par les ministères plus expérimentés s'était améliorée.

3.89 Dans plusieurs ministères, l'unité d'évaluation de programmes ne constituait pas un centre de responsabilité financière distinct. Par conséquent certains gestionnaires ne savaient pas quelles ressources avaient été utilisées par la fonction d'évaluation. De plus, dans beaucoup d'unités, on ne contrôlait pas l'affectation des ressources à certains projets d'évaluation et les gestionnaires n'étaient pas en mesure de fournir des données sur le coût des études. Pour que les gestionnaires puissent rendre des comptes sur leurs évaluations, et pour qu'ils puissent contrôler et planifier convenablement leurs ressources, il faut qu'ils tiennent un compte exact des dollars et du temps qu'ils y consacrent.

3.90 Les ministères devraient s'assurer que les gestionnaires responsables de l'évaluation de programme reçoivent les renseignements nécessaires pour tenir un compte des ressources et du temps consacrés aux activités d'évaluation.

3.91 Dans de nombreux ministères, les procédures utilisées pour tenir à jour les documents de travail et consigner les évaluations étaient insatisfaisantes. Si on ne tient pas bien les dossiers, des renseignements précieux risquent de devenir inutilisables, les leçons de l'expérience risquent d'être oubliées et la vérification peut s'avérer plus coûteuse que nécessaire.

3.92 Les ministères devraient s'assurer que la documentation relative aux études d'évaluation est dûment tenue à jour et conservée.

Travaux d'évaluation de programmes

3.93 Par rapport à nos constatations de 1978, les ministères ont considérablement amélioré la planification et l'exécution de leurs évaluations de programmes.

- Dix-sept des dix-neuf ministères et organismes vérifiés ont entrepris des travaux d'évaluation. Les unités centrales d'évaluation de quinze de ces ministères ont terminé au moins une étude d'évaluation de programmes.

- Beaucoup en ont terminé davantage. Dans les ministères vérifiés, nous avons noté qu'on avait achevé:

  - 6 cadres d'évaluation;

  - 119 études préparatoires à l'évaluation;

  - 86 études d'évaluation de programme.

- La plupart de ces travaux ont été réalisés au cours des trois dernières années.

- Parmi les 19 ministères et organismes vérifiés, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Secrétariat du solliciteur général étaient les seuls à n'avoir pas amorcé d'étude préparatoire ou d'évaluation de programme.

3.94 Bien que le nombre d'évaluations ministérielles réalisées au cours d'une période relativement courte soit remarquable, nous avons noté que plusieurs domaines avaient besoin d'être grandement améliorés:

- La plupart des études préparatoires à l'évaluation, surtout au début, ne permettaient pas de donner des conseils judicieux au sous-chef pour la planification de l'étude d'évaluation. Nous avons constaté que, dans plusieurs cas, les insuffisances de l'étude d'évaluation pouvaient être attribuées à des problèmes ou à des faiblesses de l'étude préparatoire.

- Dans un grand nombre d'études d'évaluation, les méthodes utilisées pour réaliser les travaux prévus présentaient des faiblesses importantes, surtout lorsqu'il s'agissait de mesurer l'efficacité des programmes. Environ la moitié de ces études présentaient des défauts de conception tels qu'on ne pouvait attribuer avec certitude les résultats au programme.

- Il importe de signaler que, si bon nombre des travaux d'évaluation présentaient des faiblesses, la plupart des rapports d'étude en faisaient mention, du moins dans une certaine mesure.

- Nous avons également constaté que, même lorsqu'on avait éprouvé des difficultés à planifier ou à réaliser les études préparatoires et les évaluations, certaines parties de ces travaux avaient produit des renseignements sûrs que les gestionnaires des ministères avaient trouvé utiles.

3.95 En règle générale, il y a eu amélioration de la qualité des travaux d'évaluation entrepris par les ministères qui possèdent relativement plus d'expérience et dont on peut suivre l'évolution.

Genre et envergure des activités d'évaluation

3.96 Nous avons examiné trois types de travaux d'évaluation: les cadres d'évaluation, les études préparatoires à l'évaluation et les études d'évaluation.

3.97 **Les cadres d'évaluation**. Un profil de programme et un cadre d'évaluation doivent être préparés pour tous les programmes nouveaux ou reconduits. Les cadres décrivent comment le programme sera évalué; ils doivent, selon les lignes directrices, être établis lorsqu'un nouveau programme est conçu et mis en oeuvre ou lorsqu'un programme reconduit est fortement modifié. Le but est de s'assurer que les renseignements nécessaires à l'étude d'évaluation seront disponibles et que les objectifs sont clairement définis.

3.98 D'après les renseignements obtenus du Bureau du contrôleur général, 17 cadres d'évaluation ont été terminés dans 56 ministères et organismes du gouvernement. L'augmentation enregistrée a été de 1 en 1980-1981 et de 9 en 1982-1983. Nous avons constaté que 6 cadres avaient été achevés dans les 19 ministères qui ont fait l'objet de notre vérification.

3.99 Les ministères et organismes devraient établir des cadres d'évaluation au stade de la conception et au début de la mise en oeuvre de tous les programmes nouveaux ou considérablement modifiés et, le cas échéant, des programmes reconduits.

3.100 Nous avons choisi de vérifier trois cadres d'évaluation dont deux avaient été effectués à la demande expresse du Cabinet dans le cadre d'un renouvellement de programmes. Le troisième cadre concernait un programme qui existait depuis deux ans. Nous avons constaté que l'un des cadres n'offrait qu'une discussion générale des façons de procéder à l'évaluation sans décrire les façons de recueillir les données. Les deux autres cadres étaient satisfaisants.

3.101 Études préparatoires à l'évaluation. L'étude préparatoire consiste à analyser le programme et son milieu, à déterminer les questions particulières qui doivent être abordées, à établir dans quelle mesure elles peuvent être traitées dans une étude d'évaluation ainsi qu'à préciser les diverses façons de réaliser l'évaluation et à évaluer le coût de chacune d'entre elles.

3.102 D'après les renseignements obtenus du Bureau du contrôleur général sur 56 ministères et organismes, 177 études préparatoires ont été achevées. Quatre-vingt dix-neuf ont été faites en 1982-1983, soit neuf fois plus qu'en 1980-1981, où on n'en avait effectué que onze. Les ministères visés par notre vérification ont effectué 119 études préparatoires. Nous en avons vérifié 53 en détail.

3.103 Nous avons relevé de nombreuses faiblesses dans les études préparatoires terminées, mais nous avons aussi noté des progrès dans celles qui avaient été effectuées plus récemment par la plupart des ministères.

3.104 Toutefois, la plupart des études préparatoires à l'évaluation ne décrivaient pas de façon satisfaisante les activités des programmes ni ne déterminaient si ces activités permettraient d'atteindre les objectifs énoncés. Autrement dit, elles n'examinaient pas dans quelle mesure les activités des programmes pouvaient produire les résultats escomptés. Si ce travail n'est pas bien fait, l'étude d'évaluation fera fausse route et les ressources serviront alors à mesurer la réalisation d'objectifs qui ne se rapportent pas réellement aux activités des programmes.

3.105 Les ministères devraient s'assurer que les études préparatoires à l'évaluation décrivent convenablement les activités des programmes et déterminent si elles peuvent raisonnablement produire les résultats escomptés.

3.106 De nombreuses études préparatoires ne présentaient pas au sous-chef un bon éventail de questions sous forme d'options détaillées dont on a déterminé le coût. En conséquence, de nombreuses études avaient une portée limitée et, dans certains cas, ne posaient pas certaines questions importantes en matière d'évaluation de programmes.

3.107 Les ministères devraient s'assurer que les études préparatoires à l'évaluation présentent au sous-chef un bon éventail de sujets, de questions et d'options.

3.108 Études d'évaluation. L'évaluation de programmes, dans l'administration fédérale, porte sur l'ensemble d'un programme, sur ses répercussions, ainsi que sur les rapports entre les répercussions et les résultats obtenus, les ressources utilisées et les activités entreprises. L'évaluation de programmes se doit d'aborder les grandes questions touchant à l'existence même des programmes, en fonction des circonstances et des changements d'objectifs du gouvernement. Elle se distingue ainsi de la vérification interne qui porte sur les procédés de gestion des activités et des ressources des programmes.

3.109 D'après les renseignements obtenus du Bureau du contrôleur général, 174 études d'évaluation avaient été effectuées par les unités centrales d'évaluation de 56 ministères et organismes fédéraux. Une grande partie de cette activité a eu lieu au cours des deux dernières années. Le nombre d'études effectuées par les unités centrales d'évaluation est passé de 31 en 1980-1981 à 87 en 1982-1983. Les unités centrales d'évaluation des ministères soumis à notre vérification ont réalisé 86 études entre le 31 mars 1979 et le 31 mars 1983, ce qui représente environ 50 p. 100 de toutes les études relevées par le Bureau du contrôleur général. (Voir aussi la pièce 3.7)

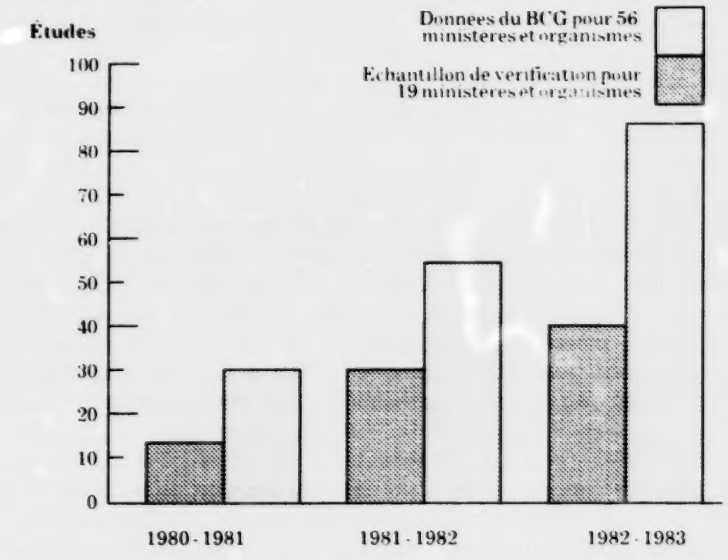
3.110 Nous avons examiné en détail 43 des études d'évaluation effectuées par les ministères et organismes que nous avons vérifiés. Ces études portaient sur une vaste gamme de sujets et la plupart abordaient au moins l'un des quatre aspects fondamentaux de l'évaluation de programmes:

- plus des trois-quarts s'étaient penchées sur la raison-d'être du programme et s'étaient demandées si le programme était toujours pertinent ou nécessaire;
- les trois-quarts s'étaient efforcées de déterminer dans quelle mesure le programme avait atteint un ou plusieurs de ses buts et objectifs;
- une proportion semblable avait essayé d'établir dans quelle mesure le programme était responsable des changements observés;

la moitié avait essayé d'évaluer dans quelle mesure le programme comportait des solutions de rechange rentables.

. Pièce 3.7

NOMBRE D'ÉTUDES D'ÉVALUATION DE PROGRAMMES EFFECTUÉES PAR EXERCICE FINANCIER



3.111 Dans la plupart des ministères où l'on pouvait faire des comparaisons avec les travaux réalisés antérieurement, nous avons remarqué que les études effectuées récemment étaient de bien meilleure qualité.

3.112 Nous avons constaté divers problèmes dans plusieurs des études que nous avons vérifiées. Par exemple, nous avons remarqué:

- des questionnaires mal conçus;
- de nombreuses études contenant des données non fiables, incomplètes ou manquant d'objectivité;
- de nombreuses études précisant mal la méthode d'échantillonnage;
- des échantillons qui étaient trop petits pour l'usage qu'on voulait en faire ou qui comportaient des biais.

3.113 Le plupart de ces problèmes méthodologiques étaient dus à des lacunes dans la planification des études préparatoires. Les problèmes les plus évidents provenaient du fait qu'on n'avait pas suffisamment porté attention aux liens qui auraient dû exister entre les méthodes d'évaluation et les questions auxquelles on voulait répondre. Certaines études préparatoires comportaient une planification suffisante pour évaluer le côté pratique des options d'évaluation, mais cette planification n'était pas suffisante pour effectuer une étude de l'option choisie. En outre, dans certains cas, le comité du sous-chef avait formulé sa propre option pour laquelle aucun plan détaillé n'avait été mis au point. En conséquence, avant que l'évaluation ne soit entreprise, il aurait fallu s'assurer que les méthodes choisies permettaient d'obtenir ce qu'on attendait d'elles.

3.114 Ces problèmes ont eu pour conséquence que près de la moitié des études d'évaluation qui cherchaient à évaluer l'efficacité des programmes n'ont pas été en mesure de déterminer convenablement si les effets relevés étaient attribuables aux programmes.

3.115 Avant d'entreprendre une étude d'évaluation, les ministères devraient clairement préciser la méthode d'évaluation à utiliser selon l'option choisie.

3.116 Pour éliminer la collecte inutile d'information, faciliter la tâche des répondants et s'assurer qu'on satisfait aux normes de planification professionnnelles et techniques, la politique gouvernementale sur la gestion de l'information prescrit que toute collecte de renseignements, nouvelle ou considérablement modifiée, doit être approuvée par le Conseil du Trésor et inscrite dans l'Inventaire des banques fédérales de données avant que les travaux ne commencent. Dans le cadre de cette politique, tout projet de collecte de données doit être évalué par Statistique Canada en fonction des normes de collecte de l'information, avant d'être approuvé et inscrit dans l'inventaire.

3.117 Nous avons constaté que 28 des 43 études examinées auraient dû être évaluées, approuvées et inscrites conformément à cette politique gouvernementale. Cependant, moins de la moitié s'étaient conformées aux exigences.

3.118 Les ministères, devraient, comme l'exige la politique, s'assurer que tous les projets de collecte de données qui font partie d'une étude d'évaluation sont évalués par Statistique Canada, approuvés et enregistrés par le Conseil du Trésor, lorsque cette collecte est nouvelle ou considérablement modifiée.

3.119 Outre les problèmes posés par la collecte des données de base pour l'évaluation, nous avons constaté qu'environ 80 p. 100 des évaluations se fiaient beaucoup aux dornées administratives. Bon nombre d'évaluations ont ainsi connu des difficultés parce que ces données étaient incomplètes, inexactes ou mal classées. À plusieurs reprises, on n'avait pas rassemblé certaines données qui auraient été très utiles à l'évaluation de l'efficacité des programmes et qui auraient pu être obtenues à peu de frais. De telles données constituent souvent la seule façon pratique d'évaluer avec quelque précision les répercussions d'un programme sur la clientèle. Ces banques de données devraient donc être examinées de près,

bien avant d'être utilisées pour l'évaluation des programmes. De plus, si ces bases de données sont bien conçues, les renseignements qu'elles renferment seront très utiles aux gestionnaires axiaux chargés d'administrer le programme. Au besoin, les cadres d'évaluation pourraient servir à déterminer les secteurs où de telles banques de données pourraient être créées.

3.120 Pour pouvoir progresser, la fonction d'évaluation aura besoin d'un personnel qui ait les qualifications et l'expérience nécessaires. Ce personnel devrait notamment connaître les procédures gouvernementales et les méthodes d'évaluation des programmes. Les personnes de ce genre sont rares. Nous avons remarqué qu'un certain nombre d'unités d'évaluation n'avaient pas un nombre suffisant de personnes possédant les connaissances et les compétences voulues en matière d'évaluation de programmes.

3.121 Le Bureau du contrôleur général, en collaboration avec les ministères et organismes, devrait élaborer et mettre en oeuvre un plan qui permette d'avoir en permanence un nombre suffisant d'évaluateurs qualifiés.

3.122 Les ministères devraient engager un plus grand nombre d'évaluateurs qualifiés pour combler les postes vacants et permettre aux employés de suivre des cours de formation pour améliorer leurs compétences.

Qualité des rapports

3.123 Bien que la conception et la réalisation des évaluations doivent se soumettre aux contraintes des méthodes employées et accepter des compromis, le rapport d'évaluation devrait décrire la mise en oeuvre, les restrictions et les résultats de l'étude de façon complète et exacte. Puisque la fonction d'évaluation est toujours en voie de développement, les rapports d'évaluation devraient consigner toutes les procédures utilisées pour que l'expérience acquise et les renseignements obtenus puissent servir aux travaux futurs.

3.124 La plupart des rapports d'évaluation tentaient d'expliquer comment les problèmes et les restrictions de l'étude influaient sur les constatations et les conclusions à en tirer. Bon nombre, cependant, n'indiquaient pas au lecteur qu'il y avait lieu de faire de sérieuses réserves sur les résultats. Dans un petit nombre d'études, les constatations n'étaient pas présentées de façon suffisamment précise et équilibrée.

3.125 Si les rapports d'évaluation ne présentent pas de constatations équilibrées et exactes, s'ils ne discutent pas des restrictions et ne nuancent pas bien les conclusions, les renseignements présentés risquent d'induire les gestionnaires en erreur.

3.126 Les unités d'évaluation des ministères devraient veiller à ce que les rapports d'évaluation présentent les constatations des études de façon équilibrée et

à ce qu'ils discutent de l'incidence des méthodes utilisées et de leurs restrictions sur l'interprétation des constatations.

Les rapports d'évaluation et leur utilisation

3.127 Rapports présentés au ministère. Les évaluations s'adressent surtout au sous-chef et c'est à lui que les rapports d'évaluation doivent être présentés. Les gestionnaires de programmes, qui doivent eux aussi prendre des décisions, devraient également recevoir une copie des rapports.

3.128 Nous avons constaté que, dans presque tous les cas, les rapports d'évaluation avaient été présentés conformément aux procédures énoncées dans la politique d'évaluation du ministère. Tous les ministères exigent que les rapports soient présentés au sous-chef et presque tous exigent qu'ils le soient à d'autres gestionnaires responsables des programmes. Peu de ministères ont omis de présenter des rapports d'évaluation et des mesures ont été prises pour que les rapports soient transmis comme il se doit.

3.129 Rapports annuels. Les rapports annuels des ministères servent à faire connaître la nature des activités des ministères au Parlement et, de façon plus générale, au public.

3.130 Lorsqu'il a passé en revue le rapport de vérification de 1978, le Comité des comptes publics a recommandé au gouvernement que "les rapports annuels des ministères comprennent des résumés non techniques des évaluations relatives à l'efficacité afin de faire ressortir l'incidence des programmes gouvernementaux".

3.131 Nous avons constaté que seuls les rapports annuels de deux ministères contenaient des résumés des évaluations de programme qui avaient été effectuées. Toutefois, dans les deux cas, on y décrivait la portée des études d'évaluation et non les constatations. Plusieurs autres rapports annuels signalaient que des études particulières avaient été effectuées ou étaient en cours.

3.132 Autres rapports publics. Le Comité des comptes publics a également recommandé que:

> Les rapports techniques sur l'évaluation de l'efficacité puissent faire l'objet d'un examen et de commentaires critiques. Notre comité souhaite que ces rapports fassent l'objet d'une analyse dans des revues spécialisées afin d'obtenir les commentaires des spécialistes du milieu universitaire sur l'état de la recherche dans le domaine de l'évaluation.

3.133 Seuls quelques ministères ont déployé des efforts concertés pour rendre leurs évaluations accessibles au public. Un ministère a créé un centre de documentation

contenant des études et des documents d'évaluation destinés tant au personnel du ministère qu'au public et a, sur demande, diffusé un grand nombre de ses évaluations. Quatre autres ont publié des renseignements sur certaines de leurs évaluations dans une revue de Statistique Canada traitant des enquêtes du gouvernement.

3.134 La situation variait dans les autres ministères. Certains soutenaient que les évaluations étaient accessibles au public, sur demande. Dans la plupart de ces cas, il y avait eu très peu de demandes et les ministères n'avaient guère fait d'efforts pour faire savoir que ces études étaient disponibles. D'autres ministères ont affirmé que ces documents étaient réservés à l'usage exclusif du ministère.

3.135 Le gouvernement devrait faire en sorte que les rapports annuels des ministères contiennent des résumés non techniques des évaluations de programme.

3.136 Les stratégies globales. Le Système de gestion des secteurs de dépenses souligne l'importance du mécanisme de prise de décisions par les comités du Cabinet et le rôle de ces derniers comme utilisateurs des évaluations. Il faut tenir compte des préoccupations des comités du Cabinet lors de la planification des évaluations. Un résumé des constatations des études d'évaluation et les modifications proposées à la suite de ces études doivent être signalés, au besoin, aux organismes centraux et aux comités du Cabinet dans les stratégies globales préparées chaque année. Ces rapports ont pour but d'indiquer brièvement les aspects des évaluations que le ministère juge importants ainsi que les mesures prises ou envisagées à la lumière de ces données.

3.137 Le document de stratégie globale permet au ministre qui y a apposé sa signature de communiquer directement avec ses collègues des comités du Cabinet. Ce genre de rapport contribue également à créer un lien entre la fonction d'évaluation et celle de la planification stratégique du ministère. Grâce à ce lien, les services de planification stratégique peuvent devenir de grands utilisateurs des études d'évaluation.

3.138 Nous avons constaté que, parmi les ministères vérifiés, très peu avaient indiqué dans les stratégies globales les constatations de certaines évaluations.

3.139 Les ministères devraient indiquer dans leurs stratégies globales, lorsqu'il y a lieu de le faire, les résultats de leurs évaluations et les changements proposés qui en découlent.

3.140 Utilisation des évaluations. Avant de parler de l'utilisation des études d'évaluation, il importe de reconnaître qu'il est difficile de déterminer dans quelle mesure les décisions concernant un programme ont été influencées par les résultats d'une étude d'évaluation. Les constatations ou les recommandations des études d'évaluation de programmes sont rarement le seul facteur à influer sur les décisions.

3.141 Nous avons voulu déterminer si des recommandations étaient faites à la suite des évaluations, si elles étaient soumises à l'approbation du sous-chef et si on préparait des plans de mise en oeuvre pour les recommandations approuvées. Nous avons également interrogé plusieurs sous-ministres pour connaître leur opinion sur l'utilité des renseignements produits par les évaluations.

3.142 Les sous-ministres ont déclaré que la plupart de leurs évaluations avaient été utiles, mais que certaines l'avaient été plus que d'autres. L'évaluation de programmes étant une activité nouvelle dans la plupart de leurs ministères, la majorité d'entre eux estimaient qu'il était trop tôt pour déterminer la rentabilité éventuelle de l'évaluation de programme.

3.143 Tous les rapports d'évaluation examinés, sauf trois, contenaient des recommandations. Dans presque tous les cas, la haute direction avait décidé d'accepter une partie ou la totalité des recommandations formulées dans les rapports d'évaluation. Lorsqu'aucune décision n'avaient été prise, c'était habituellement parce que l'évaluation était trop récente pour qu'on ait eu le temps de prendre une décision.

3.144 Dans près de la moitié des cas où l'on avait accepté une partie ou la totalité des recommandations, les ministères avaient préparé un plan de mise en oeuvre ou un plan d'action.

3.145 Les recommandations issues des 43 évaluations vérifiées se répartissent en quatre grandes catégories qui se chevauchent parfois. Elles portent sur des changements à la taille des programmes, à leur conception et à leurs activités de soutien ainsi que sur la réalisation d'autres études de l'efficacité ou sur la mise au point de systèmes de contrôle de l'efficacité.

- *Modification de la taille des programmes.* Bon nombre d'évaluations ne recommandaient aucune modification. Toutefois, six proposaient d'accroître le programme et trois recommandaient de le réduire.

- *Modification de la conception du programme.* Presque toutes les études faisaient des recommandations en vue de modifier certains aspects de la conception des programmes. Certaines recommandaient d'ajouter de nouveaux aspects aux programmes, d'en modifier certaines caractéristiques ou de mettre l'accent sur une autre partie du programme.

- *Modification des activités de soutien.* Presque toutes les évaluations recommandaient des modifications aux activités de soutien rattachées aux programmes, et notamment une modification de l'effectif ou de l'organisation des services de soutien.

- *Plus de renseignements sur l'efficacité.* Plus d'un tiers des études recommandaient qu'on recueille davantage de données sur l'efficacité des programmes, soit à l'aide d'autres études ou soit à l'aide de systèmes de contrôle permanent.

L'évaluation de programmes dans l'ensemble de l'administration fédérale: questions particulières

3.146 Comme nous l'avons dit précédemment, nous nous sommes servis des lignes directrices publiées par le Bureau du contrôleur général pour élargir et préciser les critères de vérification mis au point par notre Bureau pour notre étude de 1978. Le Bureau du contrôleur général a publié ces lignes directrices détaillées sur l'organisation, la planification et la réalisation des évaluations afin d'aider les ministères à établir une fonction d'évaluation de programmes. À notre avis, ces lignes directrices constituent une norme raisonnable que les ministères peuvent arriver à respecter.

3.147 La stratégie de mise en oeuvre adoptée par le Bureau du contrôleur général voulait, dans un premier temps, qu'on mette l'accent sur la création d'unités d'évaluation dans les principaux ministères et organismes et qu'on incite ces derniers à faire des études d'évaluation, ne serait-ce que de portée limitée. À notre avis, il s'agissait là d'une façon raisonnable de procéder.

3.148 Comme nous l'avons mentionné, le Bureau du contrôleur général se préoccupe de plus en plus de la portée et de la qualité des études d'évaluation effectuées par les ministères et les organismes. C'est pourquoi il a publié les *Principes pour l'évaluation des programmes par les ministères et organismes fédéraux* afin d'indiquer aux ministères ce qu'ils doivent faire pour mener à bien leurs travaux d'évaluation de programmes (établissement d'un cadre, étude préparatoire et évaluation). Il s'agit là de points de repères importants qui permettent d'évaluer la qualité du travail entrepris.

3.149 C'est le Bureau du contrôleur général qui est chargé de surveiller au nom du gouvernement la qualité et l'objectivité des évaluations effectuées par les ministères. Au départ, cependant, on a surtout prêté attention à la mise en place des services d'évaluation et on a encouragé les ministères à entreprendre des évaluations. Plus récemment, le Bureau du contrôleur général a remis davantage en question les renseignements fournis par l'évaluation des programmes. Pour que l'évaluation des programmes puisse continuer à faire des progrès, il faudra qu'il y ait un bon service central d'inspection et de contrôle de la qualité afin, non seulement de venir en aide aux ministères, mais aussi de s'assurer de l'exactitude de l'information fournie dans les évaluations de programmes.

3.150 Le Bureau du contrôleur général devrait développer la fonction centrale d'inspection et de contrôle de la qualité des évaluations de programmes.

Évaluation interministérielle

3.151 Selon les directives actuelles pour l'évaluation des programmes, le ministère et le sous-chef sont les principaux clients des travaux d'évaluation. Cependant, l'exécution de nombreux programmes importants fait appel à la participation de plus d'un ministère. De plus, la structure fondamentale du Système de gestion des secteurs de dépenses souligne le caractère interministériel de la prise de décision en matière de programme.

3.152 Nous avons relevé au moins 17 programmes interministériels dans les 19 ministères faisant l'objet de notre vérification. Il ressort de notre examen que certains programmes interministériels nécessitent des fonds considérables et que certains s'adressent à un vaste public. Par exemple, le Programme d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre, auquel participent la CEIC, le ministère du Travail et le MEIR, a reçu des crédits de $ 450 millions pour la période allant de 1981-1982 à 1984-1985. Le programme des libérations conditionnelles, qui a une grande influence sur la vie des détenus dans les prisons canadiennes, a aussi de sérieuses répercussions sur le bien-être du grand public. Parmi les autres programmes interministériels on peut citer: le PITRC (Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes) qui intéresse la Société canadienne d'hypothèques et de logement et le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources; le programme national de recherche et de sauvetage auquel participent le ministère des Transports, le ministère de la Défense nationale et celui des Pêches et des Océans, ainsi que le programme de recrutement et de sélection des immigrants qui intéresse à la fois Emploi et Immigration et le ministère des Affaires extérieures.

3.153 Bien que la politique et les lignes directrices actuelles reconnaissent l'existence de programmes interministériels, elles n'énoncent pas de marche à suivre pour les évaluer.

3.154 Nous n'avons relevé que peu de cas d'évaluation de programmes interministériels. La plupart des ministères n'ont pas tenu compte des aspects interministériels de leurs programmes dans les profils de composantes ou dans les plans d'évaluation. Interrogés à ce sujet, les chefs des unités d'évaluation de programmes ont dit qu'ils ne savaient pas très bien comment procéder ni quelles étaient leurs responsabilités à l'égard de tels programmes.

3.155 Un des grands problèmes, lors des évaluations interministérielles, consiste à déterminer le poste ou le comité responsable de la gestion ou de la coordination d'ensemble du programme, et à qui devrait normalement s'adresser l'étude d'évaluation. Cette situation est particulièrement bien illustrée par la mise en oeuvre de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus.

3.156 Les objectifs du programme des libérations conditionnelles sont énoncés dans la Loi sur la libération conditionnelle de détenus (article 10(1): "(ii) l'octroi de la libération conditionnelle facilitera le redressement et la réhabilitation du détenu et (iii) la mise en liberté du détenu sous libération conditionnelle ne constitue pas un risque indu pour la société". Le programme visant à atteindre ces ojectifs est administré principalement par la Commission nationale des libérations conditionnelles et par le Service correctionnel du Canada.

3.157 Dans le cadre de notre vérification de la Commission nationale des libérations conditionnelles, en 1978, nous avions signalé qu'on n'avait pas fait d'évaluation de l'efficacité du système fédéral des libérations conditionnelles. Nous avons suivi les progrès accomplis à ce chapitre. Conformément à leur domaine de responsabilités, la Commission nationale des libérations conditionnelles et le Service correctionnel du Canada ont toujours

l'intention de n'évaluer que leurs activités respectives dans le cadre du programme des libérations conditionnelles.

3.158 Les méthodes d'évaluation adoptées par ces deux organismes répondent peut-être à leurs besoins, mais elles ne semblent pas tenir compte des liens entre leurs activités particulières et l'obligation de rendre compte de l'efficacité globale du programme. Le mandat législatif du programme des libérations conditionnelles ne précise pas qui est responsable de la réalisation des objectifs globaux ou de l'évaluation du programme. Nous avons constaté qu'aucune évaluation du programme des libérations conditionnelles n'avait été effectuée au 31 mars 1983, bien qu'une étude en rapport avec le programme ait été réalisée par le Secrétariat du ministère du Solliciteur général.

3.159 Le Secrétariat du solliciteur général est chargé de coordonner l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques avec les deux organismes et d'améliorer les politiques et les programmes du système de justice pénale. Dans le passé, le secrétariat a eu l'occasion d'effectuer des études et des évaluations de "programmes" et de lois qui avaient une incidence sur de nombreuses organisations. Puisque ses responsabilités couvrent plusieurs organismes, le secrétariat est peut-être mieux placé que quiconque pour effectuer ou coordonner l'évaluation de l'efficacité globale du programme des libérations conditionnelles, tout en laissant les deux organismes poursuivre l'évaluation de leur secteur de responsabilité respectif.

3.160 Il ressort de problèmes de ce genre que les programmes interministériels ne sont pas systématiquement soumis au même type d'examen et d'évaluation ordonnée que les programmes administrés entièrement par un seul ministère ou organisme. Comme il s'agit souvent de programmes de grande envergure, on risque donc de ne pas évaluer des activités importantes.

3.161 Le gouvernement devrait s'assurer que les ministères et organismes déterminent les dimensions interministérielles de leurs programmes dans leurs profils de composantes. Les incidences de ces dimensions interministérielles, tant sur le bon fonctionnement que sur l'évaluation du programme, devraient être examinées dans les études préparatoires et les cadres d'évaluation.

3.162 Lorsqu'il crée ou renouvelle un programme interministériel, le gouvernement devrait confier à un organisme la tâche d'évaluer ce programme. Par la même occasion, il devrait désigner le responsable de la gestion globale du programme, c'est-à-dire la personne à qui s'adresse l'évaluation du programme.

3.163 Pour ce qui est des programmes interministériels existants, le gouvernement devrait améliorer les procédures en vigueur de façon à ce que ces programmes soient désignés et périodiquement évalués, lorsqu'il est raisonnable et à propos de le faire.

Les petits organismes

3.164 Les directives actuelles exigent que tous les ministères et organismes établissent une infrastructure complète d'évaluation. Toutefois, dans le cas des petits organismes, il se peut qu'il ne soit pas rentable d'y créer un service interne chargé de planifier et de réaliser des évaluations de programme.

3.165 Comme nous l'avons déjà mentionné, nous avons constaté que les organismes qui n'avaient pas établi d'infrastructure pour l'évaluation étaient presque tous de petits organismes. Dans le cadre de sa stratégie de mise en oeuvre, le Bureau du contrôleur général s'est penché depuis peu sur la place que devrait occuper l'évaluation de programmes dans ces organismes.

3.166 Le gouvernement devrait déterminer la meilleure façon de doter les petits organismes d'un service d'évaluation de programmes.

Les sociétés de la Couronne

3.167 Les sociétés de la Couronne sont un des moyens utilisés par le gouvernement pour atteindre ses objectifs socio-politiques. Dans le chapitre 2 de notre Rapport de 1982, nous avons déclaré que si la création de sociétés d'État, tout comme les dépenses fiscales, les subventions et les contributions ou l'intervention ministérielle directe, constituait un moyen d'atteindre des objectifs socio-politiques, l'orientation, le contrôle et l'obligation de rendre compte de ces sociétés avaient des répercussions bien différentes pour le gouvernement et pour le Parlement.

3.168 Dans les 19 ministères et organismes que nous avons vérifiés, nous avons observé que certaines sociétés de la Couronne étaient utilisées par le gouvernement pour aider les ministères à réaliser les objectifs de leurs programmes et que les fonds qui leur étaient destinés provenaient des Budgets des dépenses des ministères. Dans de telles circonstances, nous nous serions attendus à ce que les ministères aient prévu d'évaluer la rentabilité de ces dépenses. Nous avons constaté que les ministères n'avaient pas prévu, dans leur plan d'évaluation de programmes, d'évaluer l'efficacité de cet outil d'intervention gouvernementale.

3.169 Les renseignements obtenus du Bureau du contrôleur général indiquent qu'au 31 mars 1983, cinq sociétés de la Couronne étaient en train d'établir un service d'évaluation de programmes, conformément aux directives du gouvernement, afin d'évaluer la réalisation de leurs objectifs socio-politiques. Nous avons appris que, dans quatre des cinq cas, le client de l'évaluation dans ces sociétés serait le directeur en chef de l'exploitation de la société.

3.170 L'année dernière, au paragraphe 2.116, nous avons formulé la recommandation suivante:

> Les sociétés qui appartiennent à la Couronne devraient faire rapport au gouvernement de leurs plans, de leur rendement et de la réalisation des objectifs. Le gouvernement devrait établir ces exigences en matière de rapport et s'assurer que ceux-ci sont produits conformément à ces exigences. Le Parlement devrait avoir connaissance des exigences de rapport, avoir la possibilité de les évaluer périodiquement et d'en tenir compte lorsqu'il envisage d'apporter des changements au mandat ou aux objectifs de la société considérée, à la législation applicable et aux propositions gouvernementales de dépenses ou autres.

3.171 Les directives du gouvernement sur l'évaluation de programmes constituent une façon raisonnable d'aborder l'évaluation du rendement des sociétés de la Couronne. Une des premières choses à faire pour les mettre en oeuvre serait de relever et de préciser les objectifs socio-politiques de ces sociétés.

3.172 Le gouvernement devrait établir des procédures pour faire en sorte que les objectifs socio-politiques des sociétés de la Couronne sont évalués et que les résultats sont communiqués, lorsqu'il y a lieu, au gouvernement et au Parlement.

Information destinée au Parlement

3.173 La présentation révisée du Budget des dépenses vise à fournir au Parlement de meilleurs renseignements sur les activités des programmes gouvernementaux, y compris des données sur le rendement. Ces renseignements sont présentés dans le Plan des dépenses du programme, c'est-à-dire dans la Partie III du Budget des dépenses. À notre avis, la Partie III serait l'endroit indiqué pour présenter au Parlement les résultats des évaluations de programmes.

3.174 Le Bureau du contrôleur général devrait s'assurer que la Partie III du Budget des dépenses signale et contienne les constatations des études d'évaluation qui portent sur le rendement des programmes et sur la gestion des ressources.

Dépôt des études au Parlement

3.175 Après avoir examiné le Rapport du vérificateur général de 1978, le Comité des comptes publics a recommandé à la Chambre que toute évaluation de l'efficacité soit déposée à la Chambre des communes dans les 60 jours suivant leur achèvement. Parlant au nom du gouvernement, le président du Conseil du Trésor a répondu que:

> Après l'adoption du projet de loi sur l'accès à l'information, dans sa forme actuelle, et l'approbation d'un projet de politique du Conseil du Trésor sur la documentation des études d'évaluation de programmes, de tels renseignements seront accessibles au public. Il faudra établir une procédure quelconque, peut-être le dépôt des rapports d'évaluation par le ministre responsable dans les 60 à

90 jours suivant leur parachèvement, pour que les députés puissent se les procurer facilement.

3.176 Dans le cadre de notre travail de vérification, nous avons constaté qu'un seul rapport d'évaluation de programmes a été déposé à la Chambre.

3.177 La Loi sur l'accès à l'information a été proclamée le 1er juillet 1983.

3.178 Le gouvernement devrait établir des procédures qui garantissent la mise en oeuvre de la recommandation du Comité des comptes publics sur le dépôt des rapports d'évaluation de programmes.

LA GESTION DE L'INFORMATIQUE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

LA GESTION DE L'INFORMATIQUE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	4.1	143
Introduction	4.10	145
Portée de l'étude	4.19	149
Observations et recommandations		
Réalisation des systèmes informatiques	4.24	150
Acquisition des installations informatiques	4.53	158
Sécurité informatique: plans de récupération	4.78	163
Gestion du personnel de l'informatique	4.90	166
Planification stratégique de l'informatique	4.119	172
Rôle du Conseil du Trésor	4.131	175
Pièces		
4.1 Coûts globaux de l'informatique au gouvernement fédéral		147
4.2 Changements dans les prix et le rendement des gros ordinateurs, de 1952 à 1979		148
4.3 Ministères et sujets choisis		151

4

LA GESTION DE L'INFORMATIQUE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

SOMMAIRE

4.1 À l'heure actuelle, les activités gouvernementales dépendent fortement de l'informatique.

4.2 Les dépenses de l'informatique, en 1982-1983, étaient de l'ordre de $ 610 millions et avaient très peu augmenté, en dollars constants, au cours des cinq dernières années.

4.3 La plupart des systèmes informatiques du gouvernement s'appuient sur la technologie conventionnelle des années 70. Nous avons examiné ces activités informatiques conventionnelles pour déterminer si elles permettraient au gouvernement d'utiliser de façon sélective et appropriée la nouvelle technologie informatique des années 80, basée sur les microprocesseurs et les télécommunications.

4.4 Tous les aspects des activités informatiques du gouvernement que nous avons examinés pouvaient faire l'objet d'améliorations. En outre, dans l'optique des perspectives d'avenir, certains signes nous laissaient douter de la capacité du gouvernement de tirer rapidement et entièrement partie de la technologie de pointe.

4.5 Le nombre d'experts pour la réalisation de nouveaux systèmes est restreint par la nécessité d'affecter un nombre sans cesse croissant – maintenant près de 70 p. 100 – des employés professionnels actuels au maintien et à l'amélioration de la grande quantité d'applications existantes. La pénurie de spécialistes d'expérience en informatique, manifeste jusqu'à l'an dernier, est susceptible de se reproduire. De nombreux ministères accusent un arriéré de trois à quatre ans dans la réalisation de nouveaux systèmes.

4.6 La plupart des ministères possèdent de bonnes méthodologies pour la réalisation des systèmes, mais, souvent, ne les suivent pas. Nous avons relevé certains dépassements dans les coûts de réalisation et de nombreux retards de livraison. Les contrôles de gestion exercés sur la réalisation des systèmes, telle la comptabilité de prix de revient des projets, doivent être améliorés.

4.7 Il semble qu'en matière de réalisation des systèmes il soit tout particulièrement difficile de déterminer les besoins des utilisateurs et d'arrêter un cahier des charges définitif, surtout dans les petits ministères ou dans ceux dont l'expérience en informatique n'est pas très poussée. Ainsi, il faudrait que les ministères améliorent leur façon de

déterminer les besoins en matériel informatique pour leurs programmes et d'établir l'ordre des priorités pour répondre à ces besoins. Ces deux problèmes se rattachent à la nécessité plus fondamentale d'une planification stratégique de l'informatique. La planification stratégique est essentielle à cause des longs délais que comporte l'acquisition de matériel informatique, mais peu de ministères ont pu prévoir leurs besoins assez longtemps d'avance pour effectuer efficacement une telle planification.

4.8 À quelques exceptions près, les ministères ne peuvent pas avoir accès à des systèmes informatiques de secours si l'ordinateur principal est inutilisable pendant une période prolongée.

4.9 Les politiques et lignes directrices du Conseil du Trésor sur la gestion de l'informatique conventionnelle semblent offrir un cadre suffisant pour contrôler et orienter les activités informatiques actuelles, mais elles devront peut-être être revues et élargies pour répondre aux besoins des prochaines années.

Introduction

4.10 Les ordinateurs sont désormais indispensables aux activités gouvernementales. Depuis leur adoption, il y a 25 ans, leur utilisation s'est tellement répandue que des programmes essentiels comme la perception de l'impôt sur le revenu, l'analyse des données du recensement et le versement des allocations familiales et des prestations d'assurance-chômage dépendent désormais tous de l'informatique. Il y a longtemps qu'on n'envisage plus de retourner aux systèmes manuels, même en cas d'urgence.

4.11 Le Conseil du Trésor estime que les dépenses consacrées à l'informatique au gouvernement fédéral durant l'exercice 1982-1983 se chiffrent à environ $ 610 millions et que le nombre d'années-personnes affectées surtout à l'informatique s'élève à près de 10 000. Cependant, ces chiffres, et d'autres chiffres du genre mentionnés ailleurs dans le chapitre, ne tiennent compte que des applications d'ordre général et ne comprennent ni les applications particulières pour les expériences scientifiques ni les cas où l'ordinateur est entièrement intégré à d'autre matériel, par exemple les systèmes d'armement militaire et le contrôle de la circulation aérienne. En outre, ces chiffres n'indiquent pas toute l'importance de l'informatique dans les activités du gouvernement. De nos jours, la vaste majorité des fonctionnaires manipulent, dans leur travail quotidien, des données traitées par ordinateur.

4.12 L'ampleur et les ramifications des activités informatiques du gouvernement justifient intrinsèquement que l'on en fasse l'examen. De plus, un certain nombre de développements récents dans le domaine de l'informatique retiennent plus particulièrement l'attention ces derniers temps. Grâce aux progrès presque quotidiens de la microélectronique, la vitesse et la fiabilité du matériel informatique augmentent et les coûts en diminuent.

4.13 D'une part, on peut maintenant acheter des ordinateurs "personnels" pour quelques milliers de dollars; d'autre part, les gros ordinateurs peuvent effectuer des millions d'opérations à la seconde pour des coûts unitaires sans cesse décroissants. Les nouveaux dispositifs et les nouveaux logiciels permettent de raccorder les terminaux et les micro-ordinateurs les uns aux autres et de les raccorder aux ordinateurs centraux. On réalise des progrès dans la gestion des fichiers informatiques de grande taille et dans leur accessibilité. On assiste à la création de nouveaux langages de programmation qui facilitent la définition et la programmation de nouvelles applications. Nous semblons être à la veille d'une nouvelle vague d'applications informatiques, dont l'automatisation des procédés de bureau si essentiels à l'appareil gouvernemental. Cette nouvelle technologie offre de réelles possibilités d'améliorer l'efficience des activités du gouvernement et de mieux servir le public. Il s'agit fondamentalement de savoir si l'état actuel de l'informatique au gouvernement et les initiatives qui y sont prises permettront à l'État de tirer pleinement avantage de la technologie de pointe.

4.14 Les données du Conseil du Trésor sur les dépenses du gouvernement dans le domaine nous donnent une bonne indication des progrès de l'informatique au gouvernement,

même si cette indication n'est pas nécessairement concluante. La représentation graphique de ces données, en dollars courants et en dollars constants, constitue la pièce 4.1.

4.15 Cette pièce montre en outre que, vers la fin des années 60 et au début des années 70, les dépenses d'informatique du gouvernement fédéral, en dollars courants, croissaient à un taux annuel d'environ 20 p. 100. Vers la fin des années 70, ce taux avait toutefois baissé à environ 8 p. 100. Donc, une fois l'inflation prise en considération, le taux réel de croissance était infime ou même, pour une année donnée, négatif. Bien que de récentes données laissent présager que le taux réel de croissance puisse redevenir positif cette année, il semble, dans l'ensemble, que la fraction du budget total du gouvernement consacrée aux services informatiques internes se soit stabilisée.

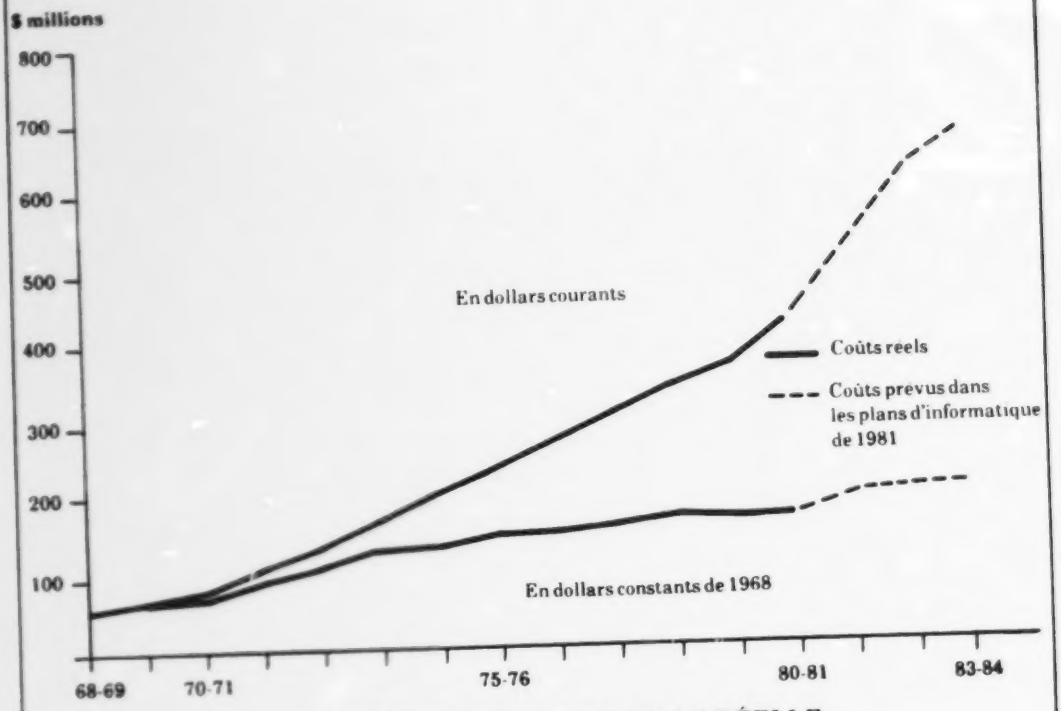
4.16 Certains gouvernements provinciaux – notamment celui de l'Ontario – semblent augmenter leur budget informatique à un rythme beaucoup plus rapide que celui du gouvernement fédéral. Bien entendu, cela pourrait simplement vouloir dire que l'instauration de l'informatique au fédéral est plus avancée que chez les provinces; il se peut que de nouvelles applications importantes, d'un type réalisé par le gouvernement fédéral il y a des années, soient seulement en voie de mise en place au niveau provincial. Pour vérifier cette hypothèse, il nous aurait fallu effectuer une analyse des activités provinciales en informatique beaucoup plus poussée qu'il ne nous était possible de le faire.

4.17 Pris isolément, le taux de croissance des dépenses d'informatique ne constitue pas une preuve catégorique que l'informatisation est en voie de ralentissement au gouvernement fédéral alors qu'elle s'accélérerait ailleurs. Un volume impressionnant de projets sont toujours en voie de réalisation. Cependant, presque tous les gestionnaires interrogés nous ont déclaré qu'un nombre important et croissant d'employés passaient de la réalisation des systèmes informatiques à leur entretien. Aussi, les principaux projets que nous avons examinés semblaient être des ajouts aux systèmes existants plutôt que de nouvelles conceptions ou des remplacements complets. Pour ce qui est de la bureautique, par ailleurs, les initiatives du gouvernement sont encore préliminaires et expérimentales; elles n'entraînent pas encore de fortes dépenses. En règle générale, les gestionnaires de l'informatique semblent utiliser leurs ressources pour consolider les systèmes existants, plutôt que pour exploiter la technologie de pointe. En ce faisant, il se peut qu'ils agissent avec sagesse, mais nous croyons néanmoins qu'il faut faire attention de ne pas couper le gouvernement des possibilités que peut lui offrir la nouvelle technologie.

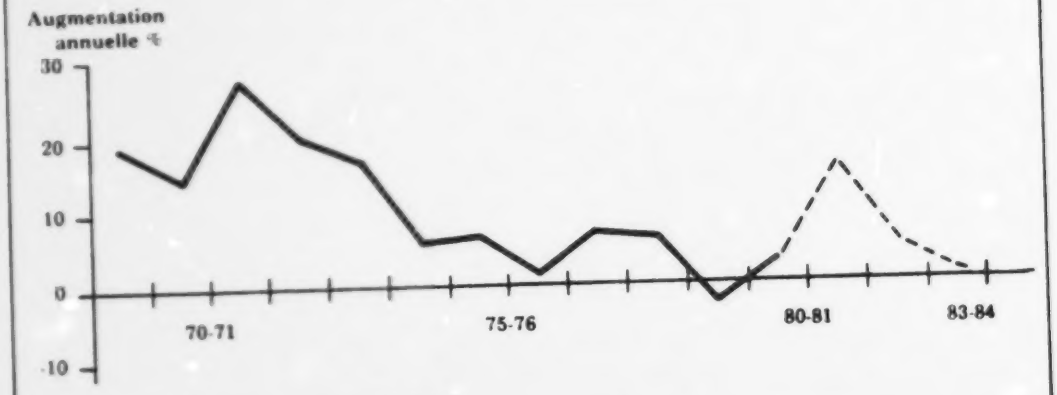
4.18 Certains signes tendent donc à prouver que, malgré la très grande diminution du coût du matériel informatique, comme le démontre la pièce 4.2, l'informatisation de l'appareil gouvernemental sera peut-être bientôt limitée, par des contraintes financières, à un rythme de réalisation inférieur à ceux que connaissent les entreprises privées, voire d'autres administrations gouvernementales. Il n'est pas de notre ressort de recommander l'augmentation des dépenses dans le secteur informatique, puisque l'ordre des priorités peut en décider autrement. On pourrait atténuer le manque de fonds et d'expertise en réaffectant les ressources dont disposent les ministères ou, dans certains cas, les services informatiques mêmes. De toutes façons, nous croyons qu'il est bon de signaler au Parlement et au public certaines des répercussions qu'il y a à laisser l'informatique du gouvernement plus ou moins

Pièce 4.1

COÛTS GLOBAUX DE L'INFORMATIQUE AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL



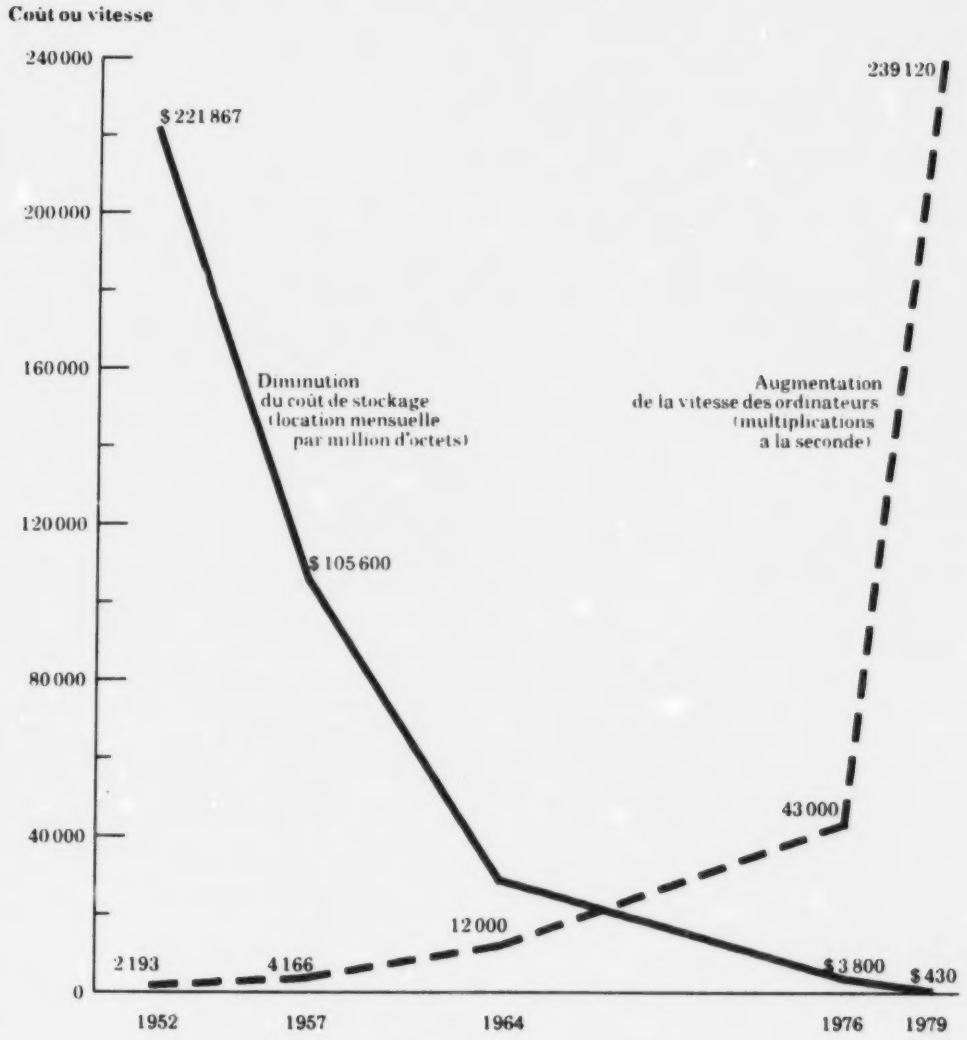
AUGMENTATION ANNUELLE RÉELLE DES DÉPENSES D'INFORMATIQUE (en dollars constants de 1968)



Source: Secretariat du Conseil du Tresor

Pièce 4.2

CHANGEMENTS DANS LES PRIX ET LE RENDEMENT DES GROS ORDINATEURS DE 1952 À 1979



Source: Secretariat du Conseil du Trésor

telle quelle. Selon nous, notre étude démontre que ces répercussions pourraient être graves; bien entendu, le problème découle en partie du manque de ressources.

Portée de l'étude

4.19 La présente étude fait partie d'une série de travaux sur divers aspects de l'informatique au gouvernement fédéral, série qui débuta par l'Évaluation des systèmes d'informatique et d'information (ÉSII) dont parlait le Rapport de 1977. Les activités des services informatiques des divers ministères et organismes sont examinées dans le cadre de la vérification intégrée de ces derniers.

4.20 L'objectif premier de la présente étude est, par conséquent, de déterminer dans quelle mesure le gouvernement fédéral fait preuve d'économie et d'efficience en s'assurant de pouvoir recourir comme il se doit à la nouvelle technologie informatique des années 80 et 90. Plus précisément, notre étude s'intéresse à l'avancement actuel de l'informatique au gouvernement et tente de déterminer si l'on a respecté certaines conditions préalables à tout programme réaliste visant l'utilisation la plus efficace possible de la techonologie des 10 à 15 prochaines années.

4.21 Quelles sont ces conditions préalables? On pourrait en citer plusieurs, mais nous sommes d'avis que tout programme soutenu d'informatisation, dans la présente décennie, devrait s'appuyer au moins sur les paramètres suivants, que l'on pourrait raisonnablement s'attendre à trouver déjà en place:

- une aptitude manifeste à administrer la réalisation de systèmes, à construire (ou acquérir autrement) ces systèmes, à temps et dans les limites budgétaires;

- des procédés d'acquisition de matériel informatique qui permettent à la haute direction de donner l'attention voulue à l'optimisation des ressources au moment de l'acquisition;

- une attention particulière à la dépendance accrue des ministères vis-à-vis leurs ordinateurs se concrétisant par les mesures voulues pour la poursuite des opérations advenant qu'un centre informatique soit dans l'impossibilité de fonctionner à cause d'un désastre;

- un noyau de gestionnaires et de techniciens experts en informatique, ainsi que des moyens efficaces pour en recruter et en entraîner d'autres dans un marché fort concurrentiel qui, avec la reprise économique, accusera une demande à la hausse pour ces services spécialisés;

- un processus de planification informatique à long terme, capable de s'adapter aux longs délais de réalisation qui caractérisent actuellement l'informatique;

- une politique et une orientation d'envergure gouvernementale qui articuleraient tous ces processus, qui ouvriraient la voie et offriraient la coordination nécessaire pour entreprendre un programme utile de recherches,

des projets pilotes, etc., qui permettraient une adoption judicieuse de la nouvelle technologie.

4.22 Nous avons donc tenté de déterminer si l'on retrouvait ces conditions préalables. Les résultats de chacune des enquêtes qui portaient sur ces six conditions sont donnés dans les parties subséquentes du présent chapitre. Ils sont accompagnés de recommandations qui visent à suggérer des façons dont le gouvernement pourrait se préparer à prendre avantage de la nouvelle technologie informatique.

4.23 Aux fins de l'étude, nous nous sommes penchés sur un échantillon de ministères du gouvernement dans chacun des domaines qui nous intéressaient. Nos constatations découlent en grande partie d'entrevues avec les gestionnaires utilisateurs et les gestionnaires de l'informatique, entrevues auxquelles nous avons ajouté, lorsque l'envergure de l'étude nous le permettait, des examens de la documentation disponible. Pour retenir les ministères à interroger sur chaque sujet, nous avons essayé de faire un choix équilibré en fonction de variables comme la taille et la nature des activités informatiques du ministère, leur répartition géographique et le niveau de centralisation de la structure de l'informatique. Le nom des ministères retenus, ainsi que les thèmes étudiés, sont donnés à la pièce 4.3. Nous avons en outre puisé dans les constatations des vérifications intégrées des ministères, tant de cette année que des dernières années. Nous avons aussi visité les organismes centraux qui s'occupent de l'informatique.

Observations et recommandations

Réalisation des systèmes informatiques

4.24 Dans un système informatique, il y a interaction des personnes, des ordinateurs et des télécommunications pour transformer les données brutes en renseignements utiles qui, à leur tour, permettent de prendre les décisions et les mesures qui s'imposent. Pour instaurer un tel système, il ne suffit pas de le concevoir, de choisir et de programmer un ordinateur. Les méthodes de travail de centaines, voire de milliers d'employés, peuvent être radicalement modifiées, de sorte qu'il faudra concevoir des méthodes de bureau nouvelles et complexes, rédiger des manuels et donner la formation nécessaire. Il faudra rendre les données existantes assimilables pour l'ordinateur et les organiser de façon à y avoir un accès informatique efficient. Le coût de ces systèmes varie énormément, allant de quelques centaines de milliers de dollars à 10 et même 20 millions de dollars. En temps normal, il faut de six mois à trois ou quatre ans, et parfois plus, pour réaliser ces systèmes.

4.25 Nous nous sommes attardés à trois aspects importants du processus de réalisation des systèmes informatiques au gouvernement:

- Nous avons essayé d'évaluer l'aptitude des ministères à produire, à temps et dans les limites budgétaires, le système dont l'utilisateur a besoin.

Pièce 4.3

MINISTÈRES ET SUJETS CHOISIS

Sujet / Ministère	1. Réalisation des systèmes informatiques	2. Acquisition des installations informatiques	3. Sécurité informatique : plans de récupération	4. Gestion du personnel de l'informatique	5. Planification stratégique de l'informatique
Communications	X	X		X	X
Douanes et Accise	X		X	X	X
Emploi et Immigration	X	X	X		
Environnement	X		X		X
Affaires indiennes et du Nord canadien	X	X	X		X
Travail				X	X
Défense nationale		X			
Bibliothèque nationale	X	X			S
Conseil national de recherches		X			
Statistique Canada	X	X	X	X	X
Approvisionnements et Services (Services)	X		X	X	X
Transports	X	X	X	X	
Affaires des anciens combattants	X		X		S

S = Nous nous sommes servis, pour étudier la planification stratégique, des renseignements obtenus lors des entrevues sur les autres sujets.

- Nous avons tenté de mesurer l'arriéré dans les services de réalisation des ministères car, si l'arriéré des travaux conventionnels est important, il reste peu de ressources libres pour tirer partie de la nouvelle technologie.

- Nous nous sommes demandés si les ministères avaient prévu les ressources humaines et financières nécessaires pour faire face à la nouvelle technologie.

4.26 Nous nous sommes concentrés sur les systèmes de grande envergure qui fonctionnent à partir d'un ordinateur central de taille moyenne ou de grande taille. Nous n'avons pas touché aux problèmes que pose la réalisation de systèmes à partir des petits ordinateurs "personnels" qui deviennent de plus en plus populaires. De fait, la majeure partie des efforts et des fonds est toujours consacrée aux systèmes centraux.

4.27 **Gestion du processus de réalisation des systèmes.** Les lignes directrices du Conseil du Trésor prescrivent des procédés de gestion des projets passablement détaillés et la documentation informatique est assez abondante dans ce domaine. La plupart des ministères que nous avons visités avaient effectivement adopté une "méthodologie" officielle pour la réalisation des systèmes. Toute méthodologie de ce genre prescrit des pratiques normalisées et strictes pour la gestion des projets. Elle impose à l'équipe de projet une démarche disciplinée, étape par étape, grâce à des phases bien définies pour le déroulement du projet et exige des examens rigoureux à certaines étapes précises pour s'assurer que ce qui devait être livré à cette étape l'a été. Jumelée à des normes sévères sur la documentation des programmes, une telle méthodologie aidera beaucoup à améliorer le contrôle que la direction doit exercer sur la réalisation des systèmes.

4.28 En réalité, toutefois, nous avons constaté, chez les équipes de réalisation, de grandes différences dans le niveau d'observation de la méthodologie. Bon nombre de problèmes relevés ne se seraient pas produits ou auraient été grandement atténués si le ministère avait suivi sa propre méthodologie. Pourquoi, alors, ne la suivait-on pas, nous sommes-nous demandé? Nous avons cru pouvoir élucider la question en examinant certains des problèmes fondamentaux auxquels font face, dans le cadre de projets particuliers, les chefs de projets en réalisation de systèmes informatiques. Dans les 10 ministères que nous avons visités pour cet aspect de notre enquête, nous avons essayé de savoir comment les chefs de projets réglaient effectivement ces problèmes.

Problème 1: Comment les gestionnaires peuvent-ils définir les besoins de l'utilisateur et en tenir compte dans la conception du système?

4.29 La plupart des gestionnaires en réalisation de systèmes semblent pleinement conscients qu'ils doivent répondre aux besoins des utilisateurs et s'assurer que ces derniers savent comment se servir du système. À cette fin, les professionnels de l'équipe s'adjoindront souvent des employés utilisateurs. En effet, il arrive même parfois que le chef de projet soit un utilisateur sans expérience technique en informatique. Malgré cette amélioration au niveau de la participation des utilisateurs, ces derniers se plaignent encore d'être obligés d'approuver, à la hâte, un cahier des charges qu'ils ne comprennent pas. Les réalisateurs répondent que les utilisateurs ne savent pas ce qu'ils veulent et que les

caractéristiques du système sont en évolution constante. Ce genre de dissension se produit également dans le secteur privé. La gravité de son effet dans le secteur public est cependant accrue par la pratique presque universelle d'imputer les coûts de réalisation au budget du gestionnaire de l'informatique. L'utilisateur n'est guère porté à être modéré; il exige donc qu'on ajoute au système des caractéristiques spéciales ou qu'on le modifie alors qu'il est déjà en voie de réalisation. Par conséquent, le système finalement mis au point est habituellement beaucoup plus complexe et coûteux que prévu.

4.30 Il n'y a pas de solution facile à ces problèmes. Les utilisateurs peuvent facilement soutenir que l'évolution rapide des politiques et pratiques ministérielles n'aide pas à arrêter un modèle "définitif". Pour sa part, la direction de l'informatique, même si elle aimerait bien voir les utilisateurs payer leurs "caprices", n'est pas prête à laisser le contrôle des fonds de réalisation aux utilisateurs et à dépendre d'eux de ce fait.

Problème 2: Comment les chefs de projets peuvent-ils alors contrôler leurs projets?

4.31 Puisque la conception du système est constamment modifiée, les chefs de projets doivent faire preuve d'une grande détermination pour garder le contrôle des projets. Pour ce faire, ils doivent établir et garder à jour un plan de projet auquel il leur faut minutieusement comparer l'avancement réel des travaux.

4.32 Les gestionnaires que nous avons interrogés estiment ce travail très difficile. La plupart des projets que nous avons examinés étaient dotés de plans insatisfaisants, peu détaillés et depuis longtemps périmés; de toute évidence, la direction ne se servait pas des plans pour contrôler les projets. Les responsables ne semblaient pas pouvoir replanifier rapidement et efficacement pour ce qui est de reporter les modifications au cahier des charges et les changements au plan original dans le calendrier et les dépenses. Les outils de planification disponibles ne permettaient tout simplement pas de réaliser la planification itérative – planification et replanification – nécessaire pour contrôler les projets dans une situation en pleine évolution.

4.33 Nous croyons néanmoins que si la réalisation des systèmes était beaucoup plus "visible" pour la haute direction qu'elle ne l'est aujourd'hui, cela inciterait les chefs de projets à mettre au point les outils dont ils ont besoin pour faire la replanification itérative nécessaire. Une entreprise privée qui développe des logiciels est forcée d'avoir recours à de tels outils pour respecter ses contrats et ne pas faire faillite. Les recommandations que nous formulons plus loin cherchent à susciter, pour les projets de logiciels internes du gouvernement, un climat relativement semblable et, parallèlement, un plus grand désir de planifier – incitation qui fait habituellement défaut ajourd'hui.

4.34 Même s'ils ont effectué une bonne planification, les chefs de projet doivent quand même pouvoir compter sur un système fiable de contrôle des projets qui leur indique s'ils atteignent leurs objectifs à temps, conformément au cahier des charges et aux contraintes budgétaires. Le problème 2 nous amène donc à aborder les problèmes 3 et 4.

Problème 3: Plus précisément, comment les gestionnaires peuvent-ils contrôler les coûts des projets?

4.35 La plupart des spécialistes en informatique admettent que l'estimation du coût d'un système important et complexe est l'une des tâches les plus difficiles de leur profession. Cela est encore plus vrai lorsqu'on ne possède pas déjà de système informatique, lorsqu'on ne connaît pas le volume des transactions et lorsque les besoins des utilisateurs sont mal définis et sont modifiés à la hausse comme nous l'avons vu ci-dessus. Dans le secteur privé, on obtient d'abord l'approbation de la direction, non pour l'ensemble du projet, mais pour un plan de système raisonnablement détaillé dont on peut alors estimer le coût avec une certaine assurance. On obtient ensuite une seconde approbation de la direction pour commencer le projet.

4.36 En revanche, dans le secteur public, on ne retrouve pas souvent un tel processus en deux étapes, ni de processus qui s'y apparente. La lourdeur et la lenteur du processus d'approbation découragent une telle approche. Puisque les services informatiques des divers ministères ne possèdent habituellement pas de fonds discrétionnaires leur permettant de souscrire à une importante étude technique, la direction doit prendre ses décisions à partir d'études préliminaires incomplètes et, parallèlement, en fonction d'estimations de coût incertaines. Lorsque l'approbation est donnée sur la foi de ces estimations, le plan complet démontre souvent par la suite que le système coûtera beaucoup plus qu'on ne l'avait d'abord prévu. C'était le cas de plusieurs projets que nous avons examinés. Rendu là, on avait déjà trop dépensé d'argent pour annuler le projet. On le divisait alors en modules et on le prolongeait indéfiniment. Il est encourageant de constater qu'une récente circulaire du Conseil du Trésor (juin 1983) exige que l'on ait désormais recours au processus d'approbation en deux étapes pour les projets informatiques de plus de $ 1 million. Il semble bien que cette directive réglera certains des problèmes que nous venons de décrire.

4.37 Si les gestionnaires arrivent à surmonter leurs difficultés dans l'établissement de plans et de budgets, ils devront ensuite trouver moyen de contrôler les progrès et les coûts réels. Toutefois, l'état actuel de la comptabilité de projet au gouvernement n'aide guère la situation. On trouve un cadre pour la gestion des projets dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor et le Bureau du contrôleur général a publié des lignes directrices sur la façon de surveiller les projets et d'en rendre compte, mais, parmi les projets que nous avons examinés, nous avons trouvé peu de systèmes de contrôle et de comptabilité de prix de revient qui se rapprochaient des prescriptions énoncées dans ces lignes directrices.

4.38 Quels que soient les doutes que l'on puisse entretenir au sujet des ressources "internes" consacrées aux projets (heures-personnes, temps d'ordinateur interne, etc.), les ministères contrôlent habituellement bien les dépenses engagées pour les contrats extérieurs. Ce phénomène semble militer en faveur de la sous-traitance des travaux de réalisation, mais cet argument n'est cependant pas concluant. En règle générale, les gestionnaires de l'informatique préfèrent contrôler eux-mêmes la réalisation des systèmes en la confiant à un chef de projet de leur service. Ils estiment en effet que la sous-traitance de projets à des sociétés de services et de conseil en informatique est mal avisée parce qu'ils ne reçoivent aucune assurance que le système, une fois livré, fera l'objet d'un suivi continu

et parce qu'en outre aucun de leurs informaticiens ne connaîtra le système aussi bien que le constructeur.

4.39 Donc, si la réalisation est effectuée par les services du ministère, il manque aux chefs de projets de l'informatique un instrument de gestion fondamental. Il leur est impossible de savoir combien les projets ont coûté jusque-là, sauf par un calcul approximatif du nombre de personnes affectées aux projets et du nombre d'heures qu'elles y ont consacrées.

Problème 4: Comment le chef de projets peut-il livrer le système à temps et s'assurer qu'il est conforme au cahier des charges?

4.40 De nombreux systèmes étaient livrés en retard et plusieurs projets accusaient beaucoup de retard par rapport à leur calendrier. Les retards de quelques mois étaient fréquents et ceux de quelques années n'étaient pas exceptionnels. Cependant, lorsqu'il était primordial de livrer un système à temps – ce qui est souvent le cas quand les lois sont modifiées, par exemple – les ministères respectaient presque toujours les dates d'échéance: on s'arrangeait pour trouver les ressources, même s'il fallait pour ce faire perturber d'autres projets. Lorsque la livraison était en retard, le ministère pouvait habituellement soutenir qu'une livraison ponctuelle n'était pas essentielle et que le retard n'avait pas occasionné d'inconvénients (ou, mieux, qu'il avait permis de construire un meilleur système). De toute façon, nous a-t-on souvent dit, les utilisateurs clients avaient tellement fait modifier les plans originaux que le calendrier initial de livraison était inutilisable. Bien entendu, pendant ce retard, le système ne pouvait pas permettre les économies prévues, mais, si ces économies n'avaient pas été clairement établies et si personne ne semblait en tenir compte, le retard pouvait sembler sans importance.

4.41 Presque toutes les méthodologies demandent un examen après la mise en oeuvre du projet, avec la participation de tous les intéressés, pour déterminer si le système fait ce qu'il est censé faire et pour profiter de l'expérience acquise pendant sa réalisation. Les ministères que nous avons visités ont reconnu la valeur possible de ces examens, mais rares sont ceux qui en ont effectués.

4.42 Puisque le gouvernement ne possède aucune norme généralisée pour la tenue de registres détaillés sur les projets, nous avons éprouvé beaucoup de difficultés à reconstituer le déroulement des projets que nous avons examinés. Cependant, nous croyons être en mesure de déclarer ce qui suit:

- l'amélioration ou l'expansion des grands systèmes existants, par l'équipe spécialisée d'un des ministères qui possèdent une longue expérience de l'informatique, est susceptible d'être produite à temps, d'être conforme au cahier des charges et de respecter le budget;

- dans d'autres cas, les pratiques des ministères, pour ce qui est de gérer la réalisation des systèmes, tendent à se situer bien en deçà des normes qu'ils ont

eux-mêmes adoptées – normes qui, à notre avis, peuvent être atteintes et qui correspondent à la méthodologie du secteur privé.

4.43 **Les ressources dont nous disposons aujourd'hui pour réaliser les systèmes semblent-elles suffisantes pour permettre une adoption sélective et contrôlée de la nouvelle technologie?** Nos entrevues ont révélé une image d'ensemble de la réalisation des systèmes qui n'avait rien de tout à fait noire: on a réalisé et on réalise toujours de grands systèmes; toutefois, il faut accorder plus d'attention au contrôle des coûts et au calendrier. Le sommaire du Conseil du Trésor pour 1981-1982 des Rapports et Plans informatiques des ministères indique qu'en septembre 1982 de grands projets de réalisation de systèmes d'une valeur de $ 183,6 millions étaient en cours, approuvés ou prévus. Sur le plan technique, ces systèmes sont de conception plutôt conservatrice, mais nous n'avons constaté aucune tendance marquée à recourir à une technologie désuète.

4.44 La capacité du gouvernement fédéral d'intégrer les progrès technologiques rapides des années 80 devrait toutefois être un réel sujet d'inquiétude. La plupart des ministères depuis longtemps rompus à l'informatique signalent qu'ils utilisent maintenant de 60 à 70 p. 100 de leurs employés professionnels uniquement à l'entretien et à l'amélioration des systèmes existants. Les gestionnaires de l'informatique nous ont souligné que ce rapport a systématiquement augmenté ces dernières années, à mesure que de nouveaux systèmes étaient mis en service et devaient par la suite être entretenus et modifiés. Les chiffres du secteur privé sont comparables. Toutefois, puisque le gouvernement tend à maintenir au même niveau les années-personnes affectées aux services informatiques, l'aptitude de ces services à réaliser de nouveaux systèmes diminue avec l'instauration de chaque nouvelle application informatique. Si rien ne vient remédier à la situation, tôt ou tard, il faudra presque mettre fin à la réalisation des systèmes. Dans de nombreux ministères, nous avons également constaté que le personnel en place avait déjà son travail tracé, approuvé et en attente pour les trois ou quatre années à venir. Après cette liste d'attente vient une liste semble-t-il infinie de souhaits des utilisateurs.

4.45 Puisqu'une bonne partie de ses ressources est affectée au maintien et à l'amélioration des systèmes conventionnels déjà existants, le service informatique moyen a beaucoup de difficultés à dégager ses techniciens pour leur permettre de s'informer des nouvelles réalisations technologiques et d'en faire l'expérience. Il faut donc prévoir l'élargissement du fossé entre l'avancement technologique à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. On dispose de divers moyens pour remédier à la situation et certains devraient, du moins dans une certaine mesure, l'alléger. De nouveaux langages "à la portée de l'usager", des systèmes de programmation simplifiés qui permettent aux utilisateurs de faire leur propre programmation, des micro-ordinateurs – tout cela peut contribuer à cette amélioration. Mais on ne peut indéfiniment reporter la réaffectation en profondeur d'années-personnes et de fonds au sein des services de réalisation des systèmes mêmes et à partir d'autres budgets du ministère, si l'on veut profiter pleinement de la nouvelle technologie.

4.46 **Que faut-il faire?** Si la haute direction des ministères pouvait voir plus clair dans le processus de réalisation des systèmes (parfois même obscur aux yeux des chefs de

projets), nous croyons que la gestion des projets s'améliorerait grandement. Pour atteindre cette "visibilité", il faut, selon nous, que l'on respecte les exigences minimales ci-dessous.

4.47 Il faudrait définir l'ensemble du projet et ses phases c'est-à-dire qu'il devrait toujours être possible de préciser ce qui doit être livré, à quelle date et à quel coût. Cette définition est l'équivalent du contrat qui, s'il est bien rédigé et tenu à jour, définit les intentions, les droits et les obligations du constructeur de systèmes du secteur privé et ceux de son client, le futur utilisateur des systèmes. Les livraisons faites en fonction de ce "contrat" devraient être vérifiées au moyen d'une procédure qui établit que l'utilisateur a reçu ce qu'il a demandé et qui dispense le réalisateur de toute autre responsabilité concernant la livraison. Conformément à ce que prescrit la méthodologie, on effectue également une étude après la mise en place des systèmes.

4.48 Il faudrait que tous les coûts du projet soient déterminés et inscrits dans des comptes qui serviraient à prévenir les gestionnaires, de tous les niveaux, des dépassements de coûts et de dates d'échéance. Ces comptes ne comprendraient pas uniquement des données financières mais seraient aussi des "journaux" dans lesquels seraient consigné la nature et le coût estimatif des modifications à la conception du système, ainsi qu'un relevé général des décisions prises, à savoir par qui, quand et pourquoi.

4.49 Pour être efficaces et objectifs, les documents et comptes rendus exigés par ces recommandations doivent faire partie des archives officielles du ministère et faire l'objet d'une vérification interne et externe. Il ne suffit pas qu'on les retrouve simplement comme documents de travail du service informatique.

4.50 Pour faire en sorte que le système de comptabilité des projets soit complet et intègre et que tous les fonds consacrés à la réalisation d'un système y soient imputés, nous croyons qu'il est important que le système comptable des projets soit entièrement concilié avec les comptes réguliers du ministère. Sinon, on aura tendance à "enterrer" les dépenses imputables au projet dans des comptes qui seront examinés de moins près. Pour le même motif, le système comptable des projets devrait, dans ses aspects financiers, être administré non pas par les gestionnaires de l'informatique, mais par les agents financiers du ministère, et il devrait s'appuyer sur le système comptable du ministère et y être concilié.

4.51 Nous ne croyons pas faire une suggestion qui ne soit pas déjà prévue dans la plupart des "méthodologies". Le système comptable des projets que nous envisageons ne s'écarte en rien des lignes directrices publiées par le Bureau du contrôleur général sur la surveillance des projets et la façon d'en rendre compte. En outre, nous n'avons certainement pas l'impression que les chefs de projets veulent cacher des choses. Au contraire, l'absence d'un bon système de surveillance des projets les prive d'un outil de gestion essentiel.

4.52 En résumé, nous recommandons que les ministères:

- **définissent officiellement, dès les premières étapes des projets de**

réalisation de systèmes, le produit à être livré, sa date de livraison et son coût;

- **contrôlent et enregistrent les modifications et les ajouts aux systèmes définis, de façon à ce que ces changements soient autorisés comme il se doit et à ce que leurs répercussions sur les coûts et les calendriers soient évaluées convenablement;**

- **vérifient si les livraisons demandées ont effectivement lieu;**

- **établissent des systèmes de surveillance des projets fondés sur des registres financiers et d'autres registres vérifiables, systèmes qui permettront à la direction de remarquer immédiatement les risques de dépassement de coûts et de retards.**

Acquisition des installations informatiques

4.53 Tout ministère du gouvernement qui fait l'acquisition de grandes installations informatiques doit le faire conformément au Règlement sur les marchés de l'État et au chapitre 440 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor. Bien que ces derniers prévoient de nombreuses conditions spéciales et situations exceptionnelles, ils préconisent clairement une série normale d'étapes à suivre:

- déterminer les besoins en informatique du ministère et établir l'ordre des priorités qui permette d'y répondre;

- déterminer s'il est préférable de fabriquer ou d'acheter;

- obtenir l'approbation de principe du Conseil du Trésor;

- acheter l'équipement nécessaire, par l'intermédiaire du ministère des Approvisionnements et Services, en ayant recours à la procédure normale d'appel d'offres; pour les très gros contrats, le MAS obtient l'approbation finale du Conseil du Trésor avant d'adjuger le contrat au soumissionnaire choisi.

4.54 Nous avons essayé de déterminer les problèmes éprouvés par les ministères et organismes visités à chacune de ces étapes du processus d'acquisition.

4.55 **Détermination des besoins et établissement de l'ordre des priorités.** Il n'y a pas désaccord quant aux grands principes à appliquer pour déterminer les besoins en informatique; ils peuvent se résumer comme ils l'ont été dans le paragraphe 2.61 de notre Rapport annuel de 1980:

- Le besoin du service devrait être bien défini et se rapporter aux objectifs de programmes approuvés.

- Il devrait y avoir un énoncé satisfaisant et mis à jour de la nature et du niveau du service nécessaire.

- Tous les moyens pratiques de fournir le service devraient être évalués le plus objectivement possible.

- Le besoin du service devrait faire l'objet d'une revue à intervalles réguliers.

4.56 La difficulté consiste à mettre ces principes en pratique et elle n'est pas négligeable. En effet, si les ministères pouvaient mesurer de manière objective et quantifiable le besoin en services informatiques, de nombreux contrôles exercés sur le processus d'acquisition pourraient être relâchés. Les principaux problèmes se répartissent en trois catégories: d'abord, ceux causés par des obstacles institutionnels à l'analyse objective des besoins informatiques; ensuite, les difficultés techniques à déterminer les besoins; et, enfin, les problèmes relatifs à l'établissement de l'ordre des priorités.

4.57 Au coeur du problème institutionnel, on retrouve l'impossibilité pour les gestionnaires de programmes, qui sont les utilisateurs finals des services informatiques, d'agir en entrepreneurs. Ils doivent offrir certains programmes au public en tenant compte de l'économie et de l'efficience, mais il ne sont pas habitués de s'inquiéter de l'effet qu'aura un nouvel ordinateur sur l'état des profits et pertes. Ils sont toutefois en concurrence avec les gestionnaires d'autres programmes pour les services informatiques. Cette concurrence au niveau des ressources se distingue de celle du marché; il s'agit plutôt d'une surenchère dans laquelle les joueurs sont tentés d'exagérer leurs besoins afin de protéger leurs intérêts dans l'affectation finale des ressources disponibles.

4.58 Même sans cette tendance à exagérer, le problème de la détermination des besoins est encore très difficile. Le cas le plus simple est celui d'un seul ordinateur ou complexe informatique qui dessert un seul programme. Il devrait, au moins dans ce cas-là, être possible de montrer que la dépense de fonds supplémentaires améliorera la livraison du programme. Or, les grands centres informatiques des ministères sont des bureaux de services internes qui répondent aux besoins de nombreux programmes et d'une multitude de "clients". Les gestionnaires de ces bureaux de services internes n'ont ni les pouvoirs ni les ressources nécessaires pour effectuer l'analyse continue des besoins de tous ces clients. Donc, en pratique, les bureaux de services internes tendent à fonder leur demande de matériel supplémentaire sur des projections du volume de travail futur; le calcul de ces projections se base sur le volume de travail et le taux de croissance actuels.

4.59 Ce genre de justification n'est pas suffisant parce qu'il n'indique pas la répartition des services informatiques entre les divers programmes du ministère. Pour répondre à cette objection, certains ministères utilisent un "programme de comptabilité" dans le système d'exploitation informatique pour tenir compte minutieusement des ressources informatiques utilisées pour chaque travail exécuté par l'ordinateur. Les utilisateurs peuvent ainsi être "facturés" pour l'utilisation qu'ils en font. Cela permet au bureau des services internes d'indiquer comment son ordinateur soutient les programmes du ministère. Que cette utilisation tienne compte de l'économie et de l'efficience est toutefois

une question que le chef du bureau doit laisser à l'utilisateur. Puisque les utilisateurs sont nombreux et les utilisations complexes, nous avons constaté que peu de bureaux de services internes sont disposés à pousser leur étude des besoins jusqu'au niveau des utilisateurs.

4.60 Le problème le plus aigu que pose la détermination des besoins se retrouve probablement chez les ministères dont les activités informatiques sont géographiquement dispersées et organisationnellement décentralisées. Il s'agit de situations courantes chez les ministères chargés de programmes de recherche scientifique importants. Obtenir une idée claire, à jour et fiable des besoins complexes de ses nombreux clients constitue un défi pour le coordonnateur des services informatiques de ces organismes.

4.61 Nous avons constaté que la qualité de l'analyse des besoins laissait à désirer à un niveau purement technique, même en tenant bien compte de ces contraintes institutionnelles. Ici non plus on ne peut faire abstraction des problèmes que l'on rencontre. Par exemple:

- les besoins informatiques du programme doivent être prévus pour la durée technologique utile du matériel, période qui peut durer de 3 à 10 ans;
- dans certains cas, il est difficile de déterminer, sur le plan technique, la capacité de traitement d'un nouveau système informatique en voie de réalisation;
- les compromis entre le niveau de service (temps de réponse des systèmes, délai d'exécution, etc.) et le coût sont habituellement mal définis à cette étape-ci.

4.62 Il ne faut donc guère s'étonner que nous ayons constaté une qualité technique décevante dans la détermination des besoins chez bon nombre des ministères visités. Nous croyons que cette qualité pourrait être bien meilleure, mais seulement si l'on augmente considérablement les ressources qui y sont consacrées et si les besoins font l'objet d'une analyse continue et pas uniquement d'études spéciales à l'occasion de l'acquisition de matériel.

4.63 Pour obtenir une proposition valable, il faut reprendre le cycle des études techniques à plusieurs reprises, en augmentant chaque fois le niveau de détail et de complexité technique. Ce travail est exigeant, car il demande une très grande compétence professionnelle et des efforts soutenus. À l'heure actuelle, il existe, au gouvernement, très peu de normes à ce sujet et la tâche d'effectuer ces études n'est attribuée, dans le secteur professionnel, à aucun domaine spécialisé reconnu. Cette situation est très malheureuse puisqu'on ne peut s'attendre à ce que la haute direction révise des études techniques de ce genre; or, elle doit, en établissant l'ordre des priorités dont nous reparlerons plus loin, pouvoir se fier entièrement à leur exactitude et à leur exhaustivité. Nous sommes convaincus qu'il y a des professionnels, aussi bien dans la fonction publique que dans le secteur privé, qui possèdent les compétences techniques voulues pour faire ce travail. Mais il leur faut, pour ce faire, des normes ou des modèles qui définissent le contenu des études techniques et leur mode de présentation.

4.64 Le Conseil du Trésor et les ministères devraient prendre des mesures pour assurer la haute direction de la qualité du travail technique effectué pour étayer les propositions d'acquisition de matériel informatique; plus précisément, le Conseil du Trésor devrait commander la préparation d'études types de nature à appuyer les propositions d'acquisition à chaque étape du processus décisionnel et, le cas échéant, publier un guide pour la préparation de chaque catégorie d'études.

4.65 Le fait de déterminer les besoins informatiques d'un programme et de traduire ces besoins en systèmes et en installations ne constitue qu'une partie du problème. De fait, les ressources disponibles ne permettent jamais de fournir aux programmes tout l'apport informatique qui leur serait utile. Il faut pourtant établir l'ordre des priorités pour répondre aux besoins informatiques. Pour éviter que les responsables de l'informatique soient forcés de faire un choix parmi leurs "clients", nombre de ministères de notre échantillon ont créé des comités directeurs de l'informatique, constitués de représentants des principaux utilisateurs, dans le but d'établir l'ordre de ces priorités. Ces comités n'y parviendront que si leurs membres sont de niveaux hiérarchiques suffisamment élevés pour prendre des engagements au nom de l'organisation qu'ils représentent. Si cela est le cas, l'idée de comités directeurs pourrait être appliquée de façon avantageuse dans les ministères qui n'en n'ont pas. Il faudra probablement, de plus en plus, que les ministères établissent leur ordre de priorités puisque tous semblent convenir qu'il sera de plus en plus difficile d'obtenir de "nouveaux fonds". Les décisions en la matière seront difficiles à prendre parce qu'il faudra "voler l'un pour vêtir l'autre". Face à cette situation

4.66 Lorsqu'ils ne l'ont déjà fait, les ministères possédant plusieurs services qui utilisent l'informatique, devraient établir des comités directeurs de l'informatique qui représentent les principaux utilisateurs. Les membres de ces comités devraient occuper un poste suffisamment élevé pour que leur appréciation de l'importance relative des divers programmes du ministère reflète celle de la haute direction.

4.67 Pour prendre des décisions dans le domaine informatique, la haute direction des ministères devra montrer plus d'intérêt et de connaissances en la matière qu'elle ne semble en manifester aujourd'hui. Il lui faudra non pas une connaissance technique, mais plutôt une aptitude à déceler les propositions qui, bien que techniquement saines, sont très risquées, ou celles dont la portée et les conséquences sur les activités du ministère dépassent le seuil de tolérance permis. Le Bureau du contrôleur général a déjà commencé à définir des lignes directrices qui répondront à ce besoin.

4.68 Le Conseil du Trésor devrait établir des lignes directrices que les hauts fonctionnaires pourront consulter lorsqu'ils doivent approuver des propositions de projets informatiques et qui les aideront à dépister les projets très risqués, ceux où l'on n'a pas pris les mesures appropriées pour en assurer la solidité technique et ceux dont on n'a pas bien évalué l'incidence sur les activités du ministère.

4.69 Décision de fabriquer ou d'acheter. Seuls les ministères qui ont peu d'activités informatiques dépendent toujours des bureaux de services du secteur privé, bien que la plupart des ministères complètent leurs propres services par le recours occasionnel aux installations du secteur privé. Il semble y avoir une nette préférence pour les services et installations internes, comme le confirment les données de la Revue annuelle de l'informatique publiée par le Conseil du Trésor: les services de traitement mécanisé achetés au secteur privé constituaient, en moyenne, 14,1 p. 100 du coût informatique annuel au cours de la période de quatre ans se terminant en 1978 et 14,8 p. 100 au cours des quatre années se terminant en 1981, ce pourcentage est resté relativement stable dans l'intervalle.

4.70 Approbation du Conseil du Trésor. Il nous a généralement été impossible de repérer des preuves écrites des observations exactes présentées à la haute direction au moment des grandes acquisitions de matériel. Les documents les plus accessibles étaient les présentations au Conseil du Trésor. Ces documents et les autres à l'appui n'étaient, en règle générale, que des plaidoyers en faveur de la solution avancée par les gestionnaires de l'informatique, mais qui ne faisaient aucune mention des solutions de rechange possibles, sinon pour les rejeter. Il est clair qu'on ne demandait pas à la haute direction de choisir parmi une liste l'option pouvant le mieux répondre à un besoin informatique; on cherchait plutôt la ratification d'une décision qu'on avait déjà prise.

4.71 Nous avons vite constaté que le Secrétariat du Conseil du Trésor ne possédait pas le personnel nécessaire pour soumettre les propositions d'acquisition à une étude technique sérieuse. Le groupe de Gestion de l'information du Secrétariat est chargé de mettre en oeuvre des politiques dans différents domaines, comme l'informatique et les télécommunications, et cette responsabilité l'amène à examiner tous les plans annuels et toutes les présentations spéciales qui se rapportent à ces domaines. Le simple fait que le groupe ne compte que cinq agents nous permet de comprendre qu'il ne peut saisir que les cas extrêmes où les ministères présentent des propositions tout à fait indéfendables.

4.72 Un fait important et assez récent a fait évoluer le rôle du Conseil du Trésor dans le processus d'acquisition. Dans au moins deux cas, le Conseil a estimé qu'il pouvait approuver l'adoption par un ministère d'une "technologie commune". Autrement dit, les ordinateurs centraux des ministères utiliseront dorénavant la technologie IBM ou d'une des sociétés dont la "configuration" informatique est compatible avec celle d'IBM. Si les autres fournisseurs veulent faire des soumissions de matériel (dérouleurs de bande magnétique, disques magnétiques, télécommunications, par exemple), ils doivent le rendre compatible avec l'unité centrale de technologie IBM.

4.73 Il n'est pas facile pour un gouvernement d'annoncer une politique de "technologie commune" parce qu'elle tend à exclure les offres de gros fournisseurs d'unités centrales, même s'ils peuvent toujours faire des offres à l'égard d'ordinateurs satellites compatibles avec le matériel IBM s'ils le désirent. Une fois adoptée, toutefois, la politique de "technologie commune" permet d'adresser les appels d'offres à un assez large éventail d'entreprises fabriquant des accessoires compatibles avec le matériel IBM. La politique ne favorise pas nécessairement IBM puisque cette firme fait face à autant, sinon plus, de

concurrence sur le marché de la "technologie commune" qu'à l'extérieur dudit marché, même pour ce qui est des unités centrales.

4.74 **Appels d'offres.** Il n'est pas absolument nécessaire de procéder par appel d'offres, mais cela devrait être la norme pour les acquisitions importantes. En pratique, cette procédure se heurte au fait que la plupart des gros établissements informatiques sont fermement rattachés à un seul fournisseur d'unités centrales. Cette situation ne découle ni de l'inertie des ministères ni de machinations de la part des fournisseurs, mais plutôt des investissements énormes et sans cesse croissants des ministères dans le logiciel d'application qu'ils intègrent ensuite au matériel de leur fournisseur. S'ils décident d'acheter leur matériel à un autre fournisseur, ils devront adapter leur logiciel d'application. L'avènement des bases de données en direct et des systèmes basés sur les télécommunications a resserré la dépendance entre le logiciel d'application et le matériel auquel il est adapté. Par conséquent, il est très rare aujourd'hui que l'on procède par appel d'offres pour remplacer une unité centrale existante: dans les six ministères visités, nous n'avons eu connaissance que d'un seul cas et ce cas unique présentait des caractéristiques tout à fait exceptionnelles.

4.75 En règle générale, on n'a donc recours aux appels d'offres que pour adapter des applications entièrement nouvelles à du matériel indépendant des systèmes existants ou pour acheter des appareils périphériques.

4.76 C'est dans ce contexte que la décision prise par certains ministères d'adopter une "technologie commune" prend toute son importance. En ce faisant, un ministère qui utilise des unités centrales de trois fournisseurs, par exemple, doit encore convertir le logiciel des unités centrales des deux fournisseurs qui seront abandonnés. Il s'agit d'un processus long et dispendieux qui peut prendre jusqu'à cinq ans. Cependant, cette technologie commune permet de procéder efficacement par appel d'offres pour l'achat de toute sorte de matériel, ce qui devrait être à l'avantage du contribuable.

4.77 En revanche, la politique de la "technologie commune" reconnaît de fait la technologie IBM comme étant la norme de l'industrie et, en pratique sinon en principe, elle exclut certains gros fournisseurs d'unités centrales des appels d'offres. Il sera très intéressant de voir si d'autres ministères, dont la technologie principale n'est pas celle d'IBM, trouveront la stratégie de la "technologie commune" assez avantageuse pour effectuer le changement.

Sécurité informatique: plans de récupération

4.78 Plus une organisation dépend de l'ordinateur, plus elle devient vulnérable à tout désastre qui cause l'arrêt de son service informatique. La plus récente technologie informatique permet d'espérer que cette tendance vers des systèmes très centralisés et vulnérables sera inversée. Au cours des dix prochaines années, cependant, la dépendance à l'égard des bases de données centrales (vastes collections de données assimilables par l'ordinateur) continuera probablement de croître. Plus dépendante, l'organisation

deviendra aussi plus vulnérable aux désastres qui causent l'arrêt d'un ordinateur indispensable et qui retardent les services au public qui ne peuvent plus être assurés de façon manuelle. L'état actuel des plans de récupération en cas de catastrophe n'est pas rassurant. Presque rien n'a été fait pour assurer la continuité du service après un sinistre, à part le stockage à l'extérieur de copies de rechange des données.

4.79 Pourquoi? Manque de fonds. Il est très dispendieux de prévoir des plans de récupération "fiables" en cas de désastre. Les ministères ont découvert que le Conseil du Trésor ne leur donne pas de fonds supplémentaires à cette fin et ils ne sont pas disposés à absorber des coûts aussi considérables dans leurs budgets réguliers. Si un désastre spectaculaire avait lieu, les responsables de l'informatique pourraient plus facilement obtenir des fonds de leur ministère pour se prémunir contre de telles éventualités. Or, au Canada, aucune catastrophe du genre n'a retenu l'attention populaire depuis les événements survenus à l'Université Sir George Williams en 1969. Les chances qu'un tel incident se reproduise semblent minces et les ministères acceptent habituellement le risque du *statu quo*.

4.80 Sur les huit ministères que nous avons interrogés à cet égard, un seul avait dressé des plans réalistes et détaillés prévoyant l'utilisation d'un autre emplacement au cas où les installations centrales resteraient hors d'usage pendant longtemps. Ce ministère possède plusieurs ordinateurs du même genre, répartis dans diverses régions. Dans de telles circonstances, un plan qui suggère, en cas de catastrophe, d'effectuer le travail à l'un des emplacements régionaux est réaliste. Il faut toutefois faire une répétition de ce plan tous les deux ou trois mois parce que les programmes informatiques et le matériel qu'on utilise sont en constante évolution. Nous ne connaissons qu'un ministère qui met à exécution un programme soutenu de telles "répétitions", ce qui lui coûte cher et perturbe ses activités courantes.

4.81 Nous avons constaté que les responsables de l'informatique s'occupaient consciencieusement des questions de sécurité matérielle qui n'entraînent aucune dépense majeure. Par exemple, les recommandations de l'Équipe d'inspection et d'évaluation de la sécurité (ÉIÉS) de la GRC étaient habituellement mises en oeuvre, lorsque des mesures pouvaient être prises par les effectifs locaux. (L'ÉIÉS est un service central auquel peuvent recourir les ministères pour faire évaluer leur situation en matière de sécurité informatique.) De même, nous avons constaté que presque tous les ministères interrogés conservaient des doubles de leurs données et programmes critiques en un endroit distinct de leurs centres informatiques.

4.82 Le problème majeur est ce qu'il en coûterait pour que d'autres installations situées ailleurs possèdent la capacité excédentaire nécessaire pour poursuivre les activités essentielles lors d'une catastrophe. Quelle capacité supplémentaire faut-il et pendant combien de temps après le désastre? Ces deux facteurs dépendent de l'importance du maintien des services au public. Un seul des huit ministères examinés avait effectué une véritable enquête pour déterminer sa période maximale de tolérance d'un arrêt informatique complet.

4.83 Il était souvent clair que les ministères éprouvaient de la difficulté à évaluer l'importance de l'ordinateur dans leurs activités. S'ils réussissaient à s'occuper des programmes de paiement de transfert et des chèques de paye des militaires et des civils, plusieurs ministères semblaient croire qu'ils pourraient longtemps se passer de l'ordinateur. Dans une telle perspective, il ne semblait pas prioritaire de dépenser beaucoup d'argent, cette denrée rare, pour un centre informatique de secours.

4.84 Afin de vérifier si la situation était semblable dans le secteur privé, nous avons interrogé quelques entreprises. Effectivement, la situation n'y est pas très différente. La plupart des sociétés privées ne disposaient d'aucun plan de récupération réaliste en cas d'urgence. Il y avait évidemment des exceptions: une ou deux grandes institutions, ayant reconnu leur dépendance totale à l'égard des bases de données centralisées, avaient construit des forteresses ultra-sécuritaires pour les protéger. D'autres avaient cherché à réduire les coûts d'un centre de secours en se regroupant pour construire un local possédant toutes les caractéristiques d'un centre informatique, avec air conditionné, plancher surélevé, etc., mais sans matériel, puisque les membres du "club" utilisaient des appareils de types différents. Cette solution n'est utile que dans la mesure où le matériel informatique de la société peut être remplacé dans un délai tolérable après un désastre.

4.85 La question de récupération en cas d'urgence semble toujours sans issue. Des propositions d'installations de secours présentées par trois ministères ont récemment été rejetées par le Conseil du Trésor, bien que ce dernier, dans chacun des cas, ait invité les ministères à présenter de nouvelles propositions plus détaillées. Les ministères pourraient peut-être mieux affronter le problème de récupération ensemble, plutôt que séparément, surtout si un centre de secours commun pouvait répondre à leurs besoins, mais, autant que nous le sachions, aucune initiative conjointe en ce sens n'a été amorcée.

4.86 Bien que la décision d'accepter le risque de se passer d'installations de secours puisse se défendre dans certains cas, nous croyons qu'elle ne doit pas être prise par défaut. Nous recommandons donc ce qui suit:

4.87 Les ministères devraient évaluer formellement le délai durant lequel leurs programmes peuvent tolérer une interruption des services informatiques et la capacité informatique dont ils auraient besoin par la suite pour fournir un service de secours jusqu'à ce que les services informatiques perturbés par une catastrophe puissent être rétablis.

4.88 Les ministères devraient explorer, en consultation avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, la possibilité d'une entreprise conjointe qui offrirait une solution économique au problème de récupération des services en cas d'urgence.

4.89 Quelles que soient les solutions finalement retenues, la haute direction des ministères devrait les enregistrer officiellement et ce compte rendu devrait préciser les risques qu'il faut minimiser et les risques qu'il faut accepter.

Gestion du personnel de l'informatique

4.90 De 1978 à 1982, il y eut une très forte demande en informaticiens tels que programmeurs, analystes fonctionnels, chefs de projets et spécialistes en logiciel. La croissance de la demande apparaît dans le compte trimestriel des postes vacants au Canada, maintenu par le Conseil de placement professionnel (CPP). Ce compte a plus que doublé en 1978; au début de 1982, il était environ cinq fois plus élevé que durant l'année de base (1977). Au cours de cette période, les employeurs qui ont répondu aux enquêtes du Conseil ont signalé un taux de roulement annuel de 20 à 40 p. 100 dans ce genre d'emplois. Le ralentissement économique de 1982 a rapidement réduit la forte demande et l'important roulement. À la fin de 1982, les employeurs déclaraient des taux de roulement annuels de 4 ou 5 p. 100.

4.91 Ces nettes fluctuations dans la demande d'informaticiens se sont également fait sentir dans les services informatiques du gouvernement fédéral. Les rapports informatiques annuels que les ministères présentent au Conseil du Trésor – surtout ceux de 1981 – contiennent de nombreuses plaintes quant aux difficultés d'obtenir et de retenir des spécialistes des systèmes informatiques (CS). Le Comité consultatif des systèmes d'information (CCSI), un comité interministériel supérieur qui avise le Conseil du Trésor en matière d'informatique, a fait observer en 1981 que la pénurie de spécialistes de l'informatique (CS) constituait un problème de gestion extrêmement grave. D'autre part, vers la fin de 1982, les ministères signalaient un assez grand nombre de candidats à ces postes, du moins aux niveaux inférieurs. Il était encore difficile, disait-on, d'obtenir les services de spécialistes d'expérience en logiciel et en gestion de projets. Lorsque nous avons visité les ministères, au début de 1983, l'amélioration de la situation économique se faisait déjà sentir; le Conseil de placement professionnel déclarait la première augmentation de postes vacants d'informaticiens depuis 21 mois; certains gestionnaires interrogés prévoyaient qu'ils connaîtraient à nouveau une pénurie de personnel qualifié, peut-être encore plus prononcée.

4.92 Puisqu'il dépend de l'informatique pour administrer ses programmes, le gouvernement fédéral doit pouvoir obtenir, former et retenir les informaticiens (CS) dont il a besoin à cette fin. Nous avons donc décidé d'examiner de plus près le groupe des CS pour établir l'importance de la pénurie survenue entre 1978 et 1982, pour déterminer son incidence sur un certain nombre de ministères et pour voir comment ils y ont réagi. Nous avons essayé de voir quels obstacles empêchaient les ministères de recruter et de garder des informaticiens compétents et nous avons tenté, dans nos recommandations, de prévoir le cas où il surviendrait d'autres périodes de forte demande.

4.93 **Importance de la pénurie.** Le nombre de CS au gouvernement fédéral a augmenté d'environ 11 p. 100 de janvier 1978 à décembre 1981; à la fin de cette période, le gouvernement employait 2 460 informaticiens. Cette croissance n'a pas été facile. En 1976, le gouvernement a perdu environ 6,9 p. 100 de l'ensemble de ses CS. En 1981, ce taux d'attrition annuelle avait presque atteint 13 p. 100. Dans le contexte de ce taux de roulement croissant et de cette pénurie d'informaticiens compétents, le recrutement de nouveaux spécialistes en informatique provenant d'autres groupes professionnels et de sources extérieures au gouvernement fédéral a augmenté de 84 p. 100 par rapport à l'effectif de 1977.

4.94 Les pertes d'informaticiens subies par le gouvernement durant cette période ne semblent pas extrêmes si on les compare à celles du secteur privé dont le taux de roulement annuel pouvait atteindre de 20 à 40 p. 100. Les pertes globales d'informaticiens qu'a subies le gouvernement fédéral ne traduisent cependant pas toute la réalité. Les différents gestionnaires de l'informatique perdaient aussi des informaticiens au profit d'autres ministères ou d'autres services de leur propre ministère. Les données de la Commission de la Fonction publique sur les mutations et promotions interministérielles confirment des pertes de 10 à 36 p. 100 annuellement. Donc, du point de vue du gestionnaire, les conséquences de la pénurie et ses contre-coups sur la dotation ne semblaient pas tellement différents de ce qu'ont connu les gestionnaires du secteur privé.

4.95 Ces pertes subites n'ont pas semblé produire de réduction à long terme de l'effectif du groupe CS; les postes vacants ont en effet été comblés, mais les nouveaux titulaires possèdent beaucoup moins de connaissances et d'expérience que leur prédécesseurs.

4.96 **Incidence de la pénurie sur les services informatiques des ministères.** Dans notre échantillon, seuls Statistique Canada et Approvisionnements et Services Canada – ministères dont le nombre de CS dépasse 200 – ont réussi à éviter un roulement massif de leurs CS d'année en année. Les ministères possédant un petit nombre de CS semblent avoir été les plus durement touchés. Statistique Canada accusait un taux d'attrition inférieur à 20 p. 100 au cours de ces années, sauf en 1981; les ministères des Communications et du Travail, toutefois, ont tous deux subi des pertes dépassant 20 p. 100 de 1977 à 1981, sauf une année.

4.97 Les gestionnaires des ministères comptant moins de 100 CS ont indiqué qu'ils se sont sentis particulièrement vulnérables au cours de cette pénurie. Ils avaient l'impression qu'en raison de la petite taille de leurs organisations leur personnel pouvait acquérir une expérience plus vaste et être ainsi plus en demande. Selon eux, la perte de 2 ou 3 informaticiens était beaucoup plus difficile à absorber dans une équipe de 10 environ que dans une organisation plus grande.

4.98 Les gestionnaires interrogés étaient conscients des dommages que le roulement a infligés à leurs services. Ils ont dû consacrer beaucoup plus de temps à la dotation en personnel à un moment où la pénurie d'informaticiens et le recrutement de nouveaux employés rendaient très exigeante la tâche de diriger leurs équipes. Les effectifs qui partaient étaient les employés expérimentés; ceux qui arrivaient provenaient directement des collèges communautaires et des universités. (Cette donnée est confirmée par la Commission de la Fonction publique qui signale que, chaque année de 1977 à 1980, les départs de CS-2 pour l'ensemble du gouvernement dépassaient les arrivées de ce niveau provenant du secteur privé. La situation au niveau CS-3 était encore pire.) En somme, selon les gestionnaires, ce fort taux de roulement les a privés des services de leurs meilleurs informaticiens – les plus doués, les plus brillants et les plus motivés.

4.99 **Efforts des ministères pour atténuer les effets de la pénurie.** Étant donné le tableau plutôt sombre de l'incidence d'un tel roulement que nous ont brossé les gestionnaires concernés, nous avons été surpris de constater combien les ministères avaient peu modifié leurs méthodes traditionnelles de recrutement et de formation pour corriger la situation. Les ministères pourvoient habituellement à leurs postes vacants un par un et ne semblent guère coordonner leur travail de manière à intégrer les fonctions de dotation, de formation, de planification professionnelle et autres pour l'ensemble du service informatique.

4.100 Nous n'avons guère vu de plans concrets de recyclage des employés par une série de projets visant leur perfectionnement. De même, bien qu'il y ait des programmes de formation, surtout dans les ministères possédant beaucoup d'employés du groupe CS, les contraintes financières et les impératifs d'exploitation dictaient qu'ils servent à répondre aux besoins immédiats d'exploitation plutôt qu'à constituer un groupe d'experts en informatique pour les besoins à long terme. Peu de ministères visités faisaient de planification des ressources humaines afin de déterminer leurs besoins futurs en informatique en ce qui a trait au nombre de CS, à leurs niveaux et à leurs aptitudes. On ne semblait ni s'occuper du perfectionnement du personnel déjà à l'effectif, ni effectuer de planification de la relève pour les postes critiques.

4.101 Cependant, pour être justes envers les gestionnaires, nous devons reconnaître que la planification de la relève ne leur semblait pas facilement conciliable avec le principe du mérite et le système de nomination à un poste précis qui ont cours dans la Fonction publique; préparer M. A. pour le poste X pouvait, à leur avis, être interprété comme une façon "d'arranger" le concours éventuel pour ce poste. Néanmoins, nous croyons qu'il est habituellement possible aux gestionnaires de tracer, pour leurs employés, des avenues de perfectionnement personnel parmi lesquelles ceux-ci pourront choisir.

4.102 La Commission de la Fonction publique et la direction de la Politique du personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor n'ont pas reconnu avant 1981 la demande croissante d'informaticiens qui avait commencé à se faire sentir en 1978. Pour des raisons qui nous échappent, la pression exercée sur les services de dotation en personnel des ministères pour obtenir des informaticiens (CS) ne s'est pas fait sentir à la Commission avant cette date. Un comité de travail du Comité consultatif des systèmes d'information a fini par démontrer aux responsables de la Commission que leur perception du taux de roulement des CS devait être revue. Ainsi, ce n'est que vers la fin de 1981 que la Commission a commencé à corriger la situation.

4.103 À sa décharge, la Commission, en reconnaissant les problèmes décelés par le CCSI, a répondu plus rapidement aux différentes demandes de dotation et, à l'occasion de conférences traitant de l'informatique, a institué des foires de l'emploi dans le but de permettre aux ministères de trouver et de recruter des informaticiens compétents dans un minimum de temps. Malheureusement, pour de nombreux ministères, la pénurie avait déjà gravement épuisé leur bassin d'informaticiens d'expérience et les dégâts avaient déjà eu lieu. À la même époque, la récession économique commençait et la pénurie s'estompait.

4.104 C'est au Secrétariat du Conseil du Trésor qu'incombe la responsabilité première d'effectuer, dans l'ensemble du gouvernement, la planification des ressources humaines dans les groupes professionnels critiques. Le groupe des Ressources humaines du Secrétariat n'a d'abord pas cru que la pénurie de CS était grave et n'a pris aucune mesure pour pallier les difficultés des ministères. L'absence de réponse semble confirmer l'observation faite dans le paragraphe 3.35 de notre Rapport annuel 1981, à savoir que le Secrétariat "ne s'est pas acquitté de ses obligations globales relatives à la planification des ressources humaines pour l'ensemble de la Fonction publique". En notant que le Secrétariat avait répondu aux problèmes des groupes professionnels lorsqu'ils devenaient urgents plutôt que de prévoir les pénuries et d'élaborer des plans appropriés, le paragraphe 3.37 du Rapport de 1981 recommandait ce qui suit: "Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait évaluer régulièrement les besoins en ressources humaines dans la Fonction publique, déterminer les groupes professionnels essentiels à l'égard desquels les organismes centraux devraient procéder à une planification des ressources humaines et faire en sorte que les mesures voulues soient prises." Malheureusement, ces mécanismes n'étaient pas en place lorsqu'est survenue la pénurie de CS.

4.105 **Contraintes imposées aux gestionnaires de l'informatique en matière de personnel.** Puisque la présente étude porte sur la gestion de l'informatique, elle ne concerne pas les méthodes générales de classification et de dotation dans la Fonction publique ni les problèmes de la négociation collective. Or, aux yeux des gestionnaires que nous avons interrogés, ces questions sont d'une importance capitale pour expliquer les contraintes qui ont limité leurs possibilités de répondre à la pénurie de CS. Nous croyons donc devoir rendre compte de ces opinions, sans toutefois affirmer que le tableau ainsi constitué est complet ou équilibré.

4.106 Donc, du point de vue des gestionnaires, le processus de recrutement et de dotation était lui-même un des obstacles majeurs. Les gestionnaires ont souligné qu'il était souvent nécessaire de réagir rapidement lorsque se présentait un candidat intéressant, avant qu'il ne passe à un autre service. Ils se sentaient particulièrement vulnérables lorsqu'ils avaient à concurrencer les employeurs du secteur privé. Ils mentionnaient le nombre excessif d'étapes, la paperasserie et la bureaucratie entourant le mécanisme de dotation pour expliquer la lenteur de l'engagement d'informaticiens qui, à leur avis, pouvait prendre de quatre à six mois, même lorsqu'il existait des descriptions et des classifications à jour des postes à pourvoir.

4.107 Une évaluation des mesures de dotation prises par quelques-uns des ministères visés par notre étude a confirmé que les déclarations des gestionnaires n'étaient pas toujours exagérées. Par exemple, les données établies par la direction de l'Administration du personnel de l'un des ministères indiquent que le délai moyen total requis, en 1980-1981, pour combler des postes vacants de CS (autres que les CS-1) par voie de concours public, était de 146 jours civils. S'il s'agissait d'un concours restreint interministériel, il fallait 193 jours; s'il s'agissait d'un concours restreint intra-ministériel, il en fallait 245. (Les fonctionnaires de la Commission de la Fonction publique nous ont signalé que le délai de dotation peut être beaucoup plus court si le ministère fait connaître ses besoins à la Commission assez tôt pour qu'elle puisse dresser un répertoire de candidats.)

4.108 En outre, la Commission de la Fonction publique notait dans sa revue *Dialogue* de février 1981 qu'il fallait en moyenne 50 jours ouvrables pour doter un poste suite à l'annonce publique d'un concours "restreint" (réservé à la Fonction publique). Cette moyenne était calculée d'après les concours relatifs à tous les groupes professionnels, pas seulement le groupe des CS. Il fallait compter 21 jours supplémentaires pour régler diverses questions administratives comme les examens d'aptitudes linguistiques et la vérification des listes de priorités (par exemple, employés surnuméraires ou employés en disponibilité). D'autres articles de la même publication ont par la suite signalé que trois grosses sociétés canadiennes ayant des activités nationales et multinationales pouvaient effectuer une dotation semblable en 17 jours ouvrables en moyenne. *Dialogue* soulignait que les ministères du gouvernement fédéral sont tenus par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique de suivre une méthode précise, ce qui explique, en bonne partie, le temps requis pour doter un poste vacant.

4.109 Enfin, certains gestionnaires de l'informatique se sont dits inquiets de l'insuffisance de la formation qu'il leur était possible d'offrir à leur personnel de l'informatique. Les restrictions sur la proportion de fonds ministériels affectés à la formation les forçaient – selon leurs dires – à favoriser les cours qui traitaient du matériel ou des logiciels particuliers que l'informaticien devait utiliser pour ses différents travaux.

4.110 Le contrôle strict des années-personnes, la pénurie d'informaticiens sur le marché et la difficulté de doter les postes CS permanents expliquent facilement la croissance de la demande d'employés à contrat. Le ministère des Approvisionnements et Services (MAS) administre des offres permanentes principales et régionales (OPPR) portant sur de tels services; il s'agit d'une série de contrats entre le MAS et les entrepreneurs en informatique participants en vue de répondre à la demande de personnel compétent, en fonction des besoins et selon des taux quotidiens déjà convenus. Les ministères qui désirent obtenir les services offerts par les OPPR n'ont qu'à en faire la demande à un fournisseur en précisant leurs besoins. Au total, la valeur réelle des contrats pour la période de 12 mois commençant en octobre 1981 en vertu des OPPR était d'environ $ 19,5 millions.

4.111 En 1981, nous estimons que le taux quotidien moyen versé à ces entrepreneurs était de $ 300 à $ 320; selon nos calculs, ils ont travaillé quelque 62 000 journées-personnes, soit environ 275 années-personnes. Puisqu'à ce moment-là, la catégorie des CS comptait quelque 2 460 employés, les entrepreneurs OPPR équivalaient à un ajout de 11 ou 12 p. 100 aux effectifs internes déjà disponibles.

4.112 Ces chiffres laissent fortement présager que certains gestionnaires ont pu atténuer leurs problèmes de dotation en personnel pour leurs services informatiques en ayant recours à des contractuels. En effet, certains des ministères que nous avons visités dépendent de toute évidence de ces services.

4.113 **Conclusions concernant la gestion du personnel de l'informatique.** Il semble maintenant que la récession économique du Canada tire à sa fin. Comme nous le

mentionnions plus haut, cette reprise est accompagnée d'une demande accrue de spécialistes en informatique. Les prévisions récentes de la demande dans ce secteur pour les années 1983 et 1984 oscillent entre une croissance lente et prudente et un retour à la pénurie aiguë d'il y a quelques années. Présentement, les ministères et organismes de notre échantillon semblent aussi mal préparés à affronter une pénurie qu'en 1978.

4.114 Des fonctionnaires de la Commission de la Fonction publique et du Secrétariat du Conseil du Trésor nous ont déclaré qu'on avait prévu, sous réserve de l'approbation ministérielle, la mise en oeuvre d'un Système de gestion des ressources humaines en 1985 et que ce système pourrait peut-être résoudre plusieurs des questions que nous avons soulevées. À l'heure actuelle, toutefois, l'appareil des organismes centraux destiné à résoudre les problèmes de pénurie ne semble pas être beaucoup mieux rodé qu'en 1978. Aucun des ministères visités ne semble d'ailleurs avoir profité de l'expérience acquise de 1978 à 1981 pour élaborer une stratégie lui permettant de retenir ses CS actuels. La capacité des ministères pour ce qui est de recruter, de former et de perfectionner des spécialistes en informatique de façon systématique et coordonnée ne semble pas s'être accrue. On peut donc prévoir que les difficultés à conserver un personnel compétent et expérimenté se poursuivront.

4.115 En résumé, nous avons constaté que les gestionnaires de l'informatique avaient dû, de 1977 à 1981, faire face à toute une gamme de problèmes excessivement complexes à cause d'une demande à la hausse en informaticiens. La pénurie dans ce secteur d'emploi a produit un fort taux de roulement dans les postes de CS et a entraîné chez les ministères de lourdes pertes au niveau des spécialistes d'expérience en systèmes informatiques. Bien entendu, les postes vacants ont depuis été comblés, mais le niveau d'expérience, tout au moins dans certaines organisations, en a souffert de façon permanente.

4.116 La pénurie n'a pas épargné le secteur privé, mais ses répercussions ont été décuplées dans le milieu informatique gouvernemental, du moins selon les gestionnaires touchés, par les contraintes institutionnelles qui les ont empêchés de prendre des mesures rigoureuses, appropriées et opportunes pour contrer les pires effets des pertes subies en personnel d'expérience.

4.117 Nous ne croyons pas qu'il faille accepter les déclarations des gestionnaires à cet égard sans réserves aucunes. Toutefois, nous croyons que les opinions qu'ils nous ont exprimées étaient tellement généralisées qu'elles méritent que l'on s'y attarde. Comme nous l'avons signalé, la dépendance du gouvernement à l'égard de l'informatique est très forte et ne cesse de croître; en fin de compte, cette dépendance repose grandement sur l'expertise du milieu des CS. Nous croyons qu'il est raisonnable de prévoir une nouvelle hausse de la demande chez les CS de niveaux supérieurs au niveau de recrutement et qu'il devrait être possible de trouver des moyens d'augmenter l'aptitude du gouvernement à recruter et à garder ces employés, même face à un tel marché.

4.118 En collaboration avec les ministères, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Commission de la Fonction publique devraient:

- **revoir les problèmes relevés dans notre étude et l'expérience récente des ministères et des organismes centraux en matière de recrutement, de formation et de perfectionnement des employés du groupe CS;**

- **déterminer quels secteurs problèmes relèvent de la compétence des ministères et quels secteurs relèvent de celle des organismes centraux;**

- **mettre au point et appliquer des mesures visant à corriger les problèmes relevés et contrôler les résultats de ces mesures.**

Planification stratégique de l'informatique

4.119 Nos premières vérifications intégrées nous ont appris que peu de ministères se conformaient à la directive du Conseil du Trésor selon laquelle chaque ministère doit gérer ses activités informatiques conformément à des plans officiels et approuvés. Le Conseil suggère deux genres de plans: le premier, stratégique et à long terme; le second, opérationnel et à court terme. En pratique, nous avons rarement trouvé voire un semblant de plan stratégique à long terme; nous ne retrouvions souvent que le rapport et le plan annuels de l'informatique (désormais appelé plan des systèmes et techniques d'information) que le Conseil du Trésor exige de chaque ministère.

4.120 L'absence de ces plans nous a intrigués parce que nous ne pouvions imaginer comment un établissement informatique moderne pouvait s'en passer. Les délais requis pour obtenir du matériel informatique et pour mettre au point des logiciels d'application – et aussi pour recruter et former le personnel technique nécessaire – sont désormais si longs qu'un gestionnaire doit travailler en fonction d'un horizon de planification de trois à six ans. Par ailleurs, la planification à long terme offre une chance inouïe d'amener la haute direction à comprendre la fonction informatique et à la favoriser. Si les avantages de la planification informatique à long terme sont si évidents, pourquoi les plans étaient-ils si peu nombreux?

4.121 Mais d'abord, les plans étaient-ils aussi rares que notre première impression l'indiquait? Parmi les 10 ministères de notre échantillon, nous avons constaté que les plans et méthodes de planification officiels étaient effectivement peu nombreux, bien qu'un ou deux d'entre eux aient depuis effectué beaucoup de planification. La plupart des ministères (7 sur 10) se sont engagés à produire désormais un plan officiel, mais le contenu d'un tel plan ne fait pas l'unanimité. Nous croyons que le Conseil du Trésor devrait aider les ministères à cet égard en préparant un ou plusieurs plans types pour en illustrer le contenu.

4.122 Toutefois, nous avons souvent trouvé des plans et processus de planification officieux qui pourraient répondre en grande partie à ces besoins. Dans de nombreux ministères, les gestionnaires supérieurs de l'informatique semblaient avoir une très bonne idée de ce qu'ils voulaient faire au cours des prochaines années. Pourquoi, nous sommes-nous demandés, retrouvons-nous ce genre de planification officieuse dans certains ministères et pas dans d'autres? Et lorsqu'elle existe, cette planification officieuse répond-elle aux besoins?

4.123 Nous avons trouvé les plans officieux les mieux élaborés dans les ministères dont les services informatiques sont importants et fortement centralisés. On y retrouve habituellement un volume de travail informatique imposant et stable. Ce volume de travail peut très bien faire l'objet de prévisions parce qu'il est fort peu probable qu'il change soudainement à cause d'un changement d'orientation et de politique du ministère. Ainsi, les gestionnaires de l'informatique possèdent une assise raisonnablement solide pour la planification. Les ministères dotés de petits services informatiques récemment mis sur pied n'avaient habituellement pas ce même genre de volume de travail; ils semblaient éprouver de graves difficultés à planifier à long terme, même lorsque l'informatique relevait d'une administration centralisée.

4.124 Lorsque les services informatiques sont géographiquement dispersés dans de petits centres, il n'y a habituellement aucune autorité unique pour contrôler l'ensemble des activités, de sorte que le coordonnateur de l'informatique du ministère peut difficilement suivre l'évolution de l'informatique au ministère, même après le fait.

4.125 Bien sûr, le problème de la planification officieuse réside dans le fait que les plans produits peuvent ne pas recevoir l'entière approbation et le plein soutien de la haute direction du ministère et qu'il est difficile de s'assurer que les fonctionnaires qui devraient participer à la planification le font effectivement. Plusieurs gestionnaires de l'informatique sont très conscients de cette faille et peuvent signaler une foule de tentatives visant à faire approuver officiellement leurs plans. Il s'est toutefois révélé impossible, en règle générale, d'obtenir un assentiment sur autre chose que des généralités, surtout dans les ministères qui sont réellement des fédérations peu structurées de directions semi-autonomes. Le manque de planification officielle représente un danger en ce que les plans informatiques du ministère risquent d'avoir très peu de rapport avec les plans intégrés de l'ensemble du ministère.

4.126 En l'absence de processus de planification officielle, il y a danger que les progrès technologiques rapides fassent que les systèmes informatiques soient déjà désuets au moment de leur mise en service. Pour pousser les choses à l'extrême, on pourrait entreprendre un projet de réalisation dans le cadre de la technologie courante et se rendre compte, plusieurs années plus tard, après avoir dépensé des millions, que l'on a réalisé un système dont personne ne peut se servir parce qu'il est inefficient et dépassé dans un milieu informatique qui a évolué de façon dramatique dans l'intervalle. (Nous n'avons relevé aucun cas de ce genre dans notre échantillon, mais nous avons eu connaissance d'un système complexe s'appuyant sur une base de données centrale, sur des procédés centraux et sur l'intégration d'une gamme variée de fonctions, le tout étant la caractéristique marquante de la technologie du début des années 70, au moment où la décision de réalisation avait été prise. Cette réalisation de système s'est poursuivie sur cette base pendant près de 10 ans et, bien que l'organisation ait par la suite eu recours à la technologie fondée sur les microprocesseurs et les télécommunications dans d'autres services, l'application de cette nouvelle technologie au système informatique principal fut limitée à cause du choix initial.)

4.127 Si difficile qu'elle puisse être à éviter en planification, la myopie peut avoir de graves conséquences. L'un des ministères de notre échantillon a constaté, en 1976, que son

fournisseur d'ordinateurs, en fermant son commerce, passait ses clients à un autre fournisseur qui, pendant un certain temps, assurerait l'entretien du matériel et du logiciel. Pour cette raison, et parce qu'il leur fallait traiter un volume de travail accru, les informaticiens du ministère savaient qu'ils devraient bientôt changer d'appareil. Or, malgré qu'on se soit entendu dès 1977 sur ce qu'il fallait faire, presque rien n'a été fait jusqu'en 1980 alors qu'une étude commandée par le groupe de la vérification interne a révélé que le projet de remplacement des appareils accusait de sérieux retards par rapport au calendrier de travail. À peu près au même moment, le fournisseur successeur a avisé qu'il cesserait sous peu l'entretien du vieil ordinateur. La date d'arrêt de ce service était alors si proche que le ministère ne pouvait lancer un appel d'offres à tous les fournisseurs parce que si le candidat retenu n'était pas le "fournisseur successeur", il aurait fallu convertir le logiciel d'application existant. Le ministère a donc dirigé son appel d'offres au seul fournisseur – le "fournisseur successeur" susmentionné – dont le matériel était compatible avec le logiciel d'application sans conversion majeure. On peut s'attendre à ce que les problèmes de planification de ce genre se multiplient à mesure que les ministères tenteront de se servir de la nouvelle technologie microélectronique des années 80.

4.128 Il semble clair que si les ministères veulent faire une utilisation sélective et efficace de cette nouvelle technologie, ils devront planifier leurs services informatiques sur une échelle parfois difficile à imaginer aujourd'hui. Les systèmes de l'avenir feront partie intégrante de la vie quotidienne, voire horaire, de presque chaque fonctionnaire, ils seront accessibles en direct toute la journée et il faudra des années, et plusieurs millions de dollars, pour les mettre en place.

4.129 Les ministères devraient:

- **établir des méthodes de planification bien définies pour produire les plans informatiques officiels exigés par la politique du Conseil du Trésor;**
- **répartir clairement les responsabilités et les ressources en matière de planification;**
- **s'assurer que les plans et procédés officiels sont directement intégrés aux plans et processus de planification d'ensemble du ministère et peuvent s'adapter aux changements technologiques;**
- **utiliser les plans, et le processus de planification qui y est associé, comme moyen premier de permettre à la haute direction de prendre de saines décisions sur les questions à incidence informatique (surtout celles concernant l'adoption de la nouvelle technologie) et de suivre la mise en oeuvre de ces décisions.**

4.130 Afin de guider les ministères quant à la nature et au contenu du plan informatique que réclament ses politiques, le Conseil du Trésor devrait publier un ou plusieurs plans types.

Rôle du Conseil du Tresor

4.131 Le chapitre 440 du Manuel de la politique administrative prescrit que la direction de la Politique administrative (DPA) du Secretariat du Conseil du Tresor "est chargée de l'élaboration, de la révision et de l'interprétation des politiques et des lignes directrices relatives à la planification, à l'acquisition, à l'exploitation et à l'évaluation de l'informatique" La direction des Programmes du Secrétariat s'intéresse elle aussi aux questions informatiques puisque c'est elle qui étudie les plans, programmes et propositions organisationnelles des ministères. La direction de la Politique du personnel joue elle aussi un rôle dans l'informatique parce qu'elle a pour mandat d'élaborer, de mettre en oeuvre et d'évaluer des politiques, des programmes, des normes et des systèmes pour la gestion du personnel. Prises ensemble, ces tâches constituent un mandat très vaste. Sa seule existence amène quiconque examine la question informatique au gouvernement fédéral a se tourner vers le Conseil du Tresor pour trouver des solutions aux problèmes touchant l'ensemble du gouvernement.

4.132 En pratique, le Conseil utilise ce mandat de façon assez parcimonieuse et il n'est pas certain qu'il veuille intervenir davantage dans le domaine informatique. De plus, le nombre de fonctionnaires s'occupant de la politique informatique au Secrétariat ne permet pas d'élargir considérablement le champ d'activités. Il convient donc d'examiner le rôle actuel du Conseil du Tresor en matiere d'informatique avant de faire quelque suggestion que ce soit visant à le modifier. Nous nous concentrerons sur les fonctions qu'exerce la direction de la Politique administrative du Secrétariat (DPA) dans le domaine informatique. Celle ci

élabore des politiques sur l'informatique, surtout par l'intermédiaire du chapitre 440 du Manuel de la politique administrative ;

reçoit le plan des systèmes et techniques d'information (PSTI, auparavant appelé rapport et plan annuels de l'informatique) établi par les ministères et organismes se servant de l'informatique et indique au Conseil s'il doit, et à quelles conditions, approuver chacun des plans;

aide la direction des Programmes à évaluer le contenu informatique des présentations spéciales des ministères et indique encore au Conseil s'il doit les approuver;

publie annuellement la *Revue de l'informatique et des telecommunications au gouvernement du Canada*. Certaines des données comprises dans cette publication intéressent aussi bien les vendeurs de matériel informatique du secteur privé que les informaticiens du gouvernement. Le coût de production des données est appréciable: certains des gros ministères affectent une année-personne ou plus à la coordination de la collecte des données du PSTI qui sont présentées dans les tableaux de la *Revue*. À notre avis, les données recueillies et leur présentation devraient être révisées pour tenir compte des changements apportés à l'informatique depuis que la *Revue* a été lancée au début des années 70.

4.133 Formulation de politiques. La DPA a parfois paru réticente dans l'élaboration de politiques globales et intégrées en matière d'informatique. Elle a élaboré ou modifié des politiques particulières, selon les situations, dans certains secteurs qui l'exigaient. Nous avons toutefois constaté que, dans l'ensemble, les politiques existantes en la matière répondent raisonnablement bien à leurs fins, du moins dans les limites traditionnelles de l'informatique. Or, dans un avenir rapproché, comme semblent le reconnaître les fonctionnaires de la DPA, il faudra élaborer de nouvelles politiques portant sur la bureautique, le traitement de texte, la santé et la sécurité dans les bureaux de l'avenir, les services de bibliothèque, sans oublier le secteur tout récent de la gestion de l'information en tant que ressource.

4.134 Les gestionnaires de la DPA ne croient pas qu'il entre dans leurs attributions de s'assurer que les ministères se conforment aux politiques que la DPA élabore et promulgue au nom du Conseil du Trésor. Ils estiment que cette fonction appartient plutôt aux responsables de la vérification interne de chaque ministère. Notre position est toujours celle que nous énoncions au paragraphe 3.22 de notre Rapport de 1981:

> Il faut contrôler la mise en oeuvre des politiques et des systèmes afin de s'assurer qu'ils sont respectés, et évaluer leur efficacité.
>
> - Il faut instaurer des systèmes permettant de vérifier que les ministères et les organismes se conforment aux politiques et aux systèmes, et d'évaluer dans quelle mesure les résultats souhaités sont atteints de manière rentable.
>
> - Les résultats du contrôle et de l'évaluation doivent servir à la révision et à l'élaboration des politiques et des systèmes.

4.135 Les deux positions sont conciliables dans la mesure où les services de vérification interne des ministères peuvent effectuer une vérification efficace du respect des politiques du domaine informatique, question que nous examinerons dans de futurs rapports.

4.136 Au cours de nos entrevues avec les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, nous avons décelé chez eux une réticence compréhensible à jouer un rôle plus accusé de chef de file dans l'introduction de la nouvelle technologie au gouvernement. Le Secrétariat a certainement raison de penser que les besoins des ministères sont trop variés et que l'entreprise est trop vaste pour qu'il puisse justifier l'introduction de la bureautique "par le centre". Il est clair que les ministères doivent eux-mêmes faire le gros de la planification et de l'administration. Or, nous savons aussi que l'activité des ministères que nous avons visités visant à promouvoir la bureautique est marquée par la fragmentation, l'absence de coordination et le manque de ressources. Il est difficile de voir comment la situation peut évoluer sans l'impulsion du Conseil du Trésor.

4.137 Étude des plans et des présentations. Les fonctionnaires de la DPA semblent reconnaître la disparité entre leurs ressources actuelles et la tâche énorme que

constituerait toute étude complète des plans et présentations sur l'informatique. Ils tendent donc à se concentrer sur quelques cas où des développements inhabituels se produisent ou sont prévus.

4.138 À cet égard, nous croyons que nos recommandations visant à accroître la "visibilité" du processus de réalisation des systèmes, si elles étaient mises en oeuvre, aideraient la DPA à s'acquitter de cette partie de ses fonctions. Bien que l'état actuel de l'informatique au gouvernement puisse à peine justifier le démantèlement des mécanismes dont dispose le Conseil du Trésor pour son contrôle, il est évident que certains ministères pourraient devenir un peu plus autonomes en démontrant leur compétence à gérer leurs propres activités informatiques. Toutefois, la "visibilité" que nous avons recommandée serait évidemment une condition préalable à cette autonomie. Nous ne suggérons pas d'exempter ces ministères des présentations et des rapports; nous croyons plutôt que la mise en oeuvre de ces recommandations permettrait aux fonctionnaires du Conseil du Trésor de déterminer quels ministères leur font parvenir les propositions informatiques les plus fiables. La DPA pourrait ainsi accorder plus de temps aux propositions des ministères qui n'ont pas atteint le même niveau de maturité en informatique.

4.139 **Besoins futurs en matière de politiques – un exemple.** Bien que nous soyons d'accord avec les fonctionnaires du Secrétariat interrogés, qui sont d'avis que le Conseil ne doit pas tenter de gérer l'informatique dans tous ses détails et dans tout le gouvernement, nous croyons qu'à mesure que les ministères commenceront à ressentir les effets de certaines des réalisations technologiques actuelles, le Conseil devra intervenir au niveau des politiques.

4.140 Un exemple illustrera ce point. En 1982, nous estimons que le gouvernement avait adjugé environ $ 27,5 millions en contrats d'achat ou de location de matériel de traitement de texte de la catégorie administrée par le groupe des Systèmes de bureautique qui relève de MAS-Approvisionnements. Il ne s'agit nullement des dépenses totales en machines de traitement de texte, mais seulement en unités autonomes, habituellement exclues du matériel informatique bien qu'elles comportent un microprocesseur. Il semble qu'on ait acquis environ 2 100 postes de travail de ce genre en 1982 (le montant exact n'est pas connu; nos chiffres sont basés sur certains dossiers du MAS).

4.141 Jusqu'à récemment, l'acquisition de machines de traitement de texte de ce genre relevait d'un service du MAS distinct de celui chargé de l'achat du matériel informatique. Dans plusieurs des ministères que nous avons visités, ces acquisitions ont été traitées normalement par les services administratifs, à peu près de la même façon que l'achat d'une machine à écrire. Les services informatiques de certains ministères exercent un certain contrôle en signant l'autorisation finale pour ces acquisitions, mais il ne s'agit pas là de la majorité. On saisit toute l'importance du phénomène lorsqu'on se rend compte qu'environ 26 p. 100 de ces unités comportent du matériel permettant de les relier à un autre ordinateur par télécommunications. On prévoit que cette proportion s'accroîtra sensiblement au cours des prochaines années. Il n'existe toutefois encore aucune interface normalisée entre les ordinateurs pour l'ensemble de l'industrie au niveau des télécommunications; ainsi, toute organisation qui veut que ses ordinateurs puissent se

"parler" devra s'assurer de leur compatibilité avant de les acheter. À l'heure actuelle, nous ne connaissons qu'un seul ministère doté de plusieurs types d'appareils qui possède une norme d'intercommunication.

4.142 Nous courons le risque d'une "tour de Babel" dès que les utilisateurs du matériel découvriront ses possibilités de communication avec d'autres ordinateurs et d'accès aux grosses bases de données du ministère. À l'heure actuelle, la confusion est aggravée par le fait que l'industrie informatique même procède de façon très graduelle et pas très rigoureuse pour produire des normes générales d'intercommunication.

4.143 Dans ce cadre plutôt chaotique, le milieu informatique du gouvernement est en pleine polémique. Les gestionnaires des grands services informatiques croient que le matériel incompatible connaîtra une prolifération incontrôlée et prévoient que les utilisateurs autodidactes d'ordinateurs personnels feront pression pour avoir accès aux bases de données intégrées et communes de sorte que l'intégrité de ces dernières pourrait être menacée.

4.144 Les utilisateurs de l'informatique, en revanche, sont portés à croire que le microprocesseur les libérera de la frustration d'être à la merci des grands centres informatiques des ministères. Enfin, ils pourront réaliser eux mêmes leurs systèmes, selon leurs propres méthodes et leur propre échéancier, sans voir leurs projets passer des années dans les files d'attente des services informatiques. Ces utilisateurs sont portés à voir, dans le désir de la direction de l'informatique de contrôler la gestion des microprocesseurs, une forme d'impérialisme. Ils rejettent l'argument de la compatibilité en disant que le matériel tombe en désuétude si rapidement que les acquisitions actuelles devront être remplacées avant que le problème de l'intercommunication surgisse.

4.145 Certains ministères tentent de résoudre ce problème, d'autres pas. Il est difficile de voir comment le Conseil du Trésor peut longtemps demeurer à l'écart puisque d'habitude la haute direction des ministères n'a pas le bagage technique nécessaire pour arbitrer les litiges entre les gestionnaires de l'informatique et les utilisateurs actuels et éventuels de microprocesseurs. Tôt ou tard, il faudra établir des politiques et normes quelconques pour l'ensemble du gouvernement.

4.146 Le Conseil du Trésor devrait revoir, clarifier et, au besoin, renforcer son rôle dans la gestion de la technologie de l'information afin que les ministères sachent ce qu'ils peuvent attendre comme directives et orientation du Conseil et ce qu'ils peuvent décider par eux-mêmes.

4.147 Le Conseil du Trésor devrait surtout réviser sa définition de l'informatique pour qu'elle englobe tous les aspects de la manutention de l'information électronique sur lesquels il veut des comptes rendus particuliers ou désire exercer un contrôle spécial.

4.148 Le Conseil du Trésor devrait préciser comment il entend surveiller le respect de ses politiques par les ministères; il devrait aussi indiquer clairement comment il se propose de recueillir les réactions des ministères pour évaluer l'efficacité de ses politiques.

4.149 Si le Conseil du Trésor entend plutôt laisser aux services de vérification des ministères le soin de surveiller le respect de ses politiques, il devrait veiller à ce que ses services comprennent suffisamment bien l'informatique pour assumer une telle fonction.

4.150 Si le Conseil entend jouer un rôle de chef de file en encourageant et en facilitant l'introduction de la nouvelle technologie de l'information, qu'il le dise. Il devrait alors prendre l'initiative, c'est-à-dire:

- **élaborer un plan stratégique pour réviser, intégrer et mettre à jour les politiques existantes en matière d'informatique;**
- **prévoir dans ce plan la possibilité de nouvelles politiques sur la mise en place de la bureautique, du traitement de texte, de services de bibliothèque, etc., pour couvrir les secteurs de la nouvelle technologie de l'information;**
- **réviser, clarifier et simplifier les exigences pour ce qui est du contenu du plan annuel des systèmes et techniques d'information;**
- **examiner attentivement la mise en place, par les ministères, de la bureautique et des techniques connexes dans le but de réaliser un équilibre qui permette d'éviter le double emploi sans entraver l'initiative ministérielle par un contrôle central trop rigide.**

4.151 Si, en revanche, le Conseil ne désire pas jouer le rôle de chef de file, il devrait, dès que possible, faire connaître aux ministères les secteurs qui leur sont confiés et ceux dont, à son avis, ils doivent s'occuper en priorité.

* * * *

Lors de la rédaction du présent chapitre, nous avons été informés par les représentants du Secrétariat de la création officielle, par le Conseil du Trésor, le 7 juillet 1983, d'un Groupe de travail chargé de l'informatique dont les activités s'échelonneront sur les prochains 12 à 18 mois. Le mandat du groupe de travail semble porter sur des préoccupations semblables à bon nombre de questions soulevées dans le présent chapitre et semble signifier que le Conseil du Trésor a l'intention de jouer le rôle de chef de file dans le développement de tout le secteur du traitement de l'information du gouvernement fédéral.

LA GESTION DU PROCESSUS DE PRÉVISION
MINISTÈRE DES FINANCES

LA GESTION DU PROCESSUS DE PREVISION MINISTERE DES FINANCES

Table des matieres

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	5.1	185
Donnees de base	5.8	187
Portee de la verification	5.14	189
Observations et recommandations		
Processus de prevision	5.17	190
Evaluation des previsions	5.21	192
Mise au point et entretien	5.25	193
Documentation	5.32	194
Informatique	5.35	195
Pieces		
5.1 Organisation actuelle des principales activites d'etablissement des previsions		188
5.2 Le cycle de prevision		191

5

LA GESTION DU PROCESSUS DE PRÉVISION MINISTÈRE DES FINANCES

SOMMAIRE

5.1 Le ministère des Finances établit régulièrement des prévisions sur la situation économique du Canada. Ces prévisions servent de fondement pour conseiller les ministres en matière de politique et constituent des données-clés pour l'établissement des budgets du gouvernement fédéral. En outre, les prévisions relatives au produit national brut et à d'autres variables d'importance servent au calcul des paiements provisoires aux provinces en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. En 1983-1984, ces paiements s'élèveront à plus de $ 24 milliards.

5.2 Lors de l'examen du processus de prévision du ministère des Finances, nous avions pour objectif d'évaluer le caractère raisonnable et la pertinence des contrôles de gestion liés à l'établissement de prévisions sur la situation économique du Canada, compte tenu de l'importance de l'usage qu'on en fait. Notre examen a porté sur les activités d'établissement des prévisions de la direction de la Politique fiscale et de l'Analyse économique. Nous avons examiné les méthodes utilisées pour la production des prévisions économiques trimestrielles, la mise au point des modèles économétriques utilisés pour établir ces prévisions, ainsi que les services d'informatique connexes.

5.3 Les personnes qui participent aux activités d'établissement des prévisions du ministère des Finances en comprennent bien le processus. Toutefois, ce processus est informel et relativement peu structuré. Par exemple, il n'existe aucune procédure écrite décrivant les étapes à suivre pour établir des prévisions. Le processus de prévision, dans son ensemble, repose presque entièrement sur la compétence professionnelle des employés du ministère et sur la continuité au chapitre du personnel à tous les paliers. L'absence de procédure officielle et de tout examen visant à s'assurer que toutes les étapes du processus ont été suivies comme il se doit donne une certaine fragilité aux activités prévisionnelles du ministère et les rend susceptibles d'inefficience. De plus, le processus fournit peu d'assurance à la direction que ses directives ont été suivies et que les prévisions établies sont le reflet exact des orientations initiales de la direction, si l'on excepte son dernier examen des prévisions mêmes. Le fait de ne pas suivre toutes les étapes peut entraîner des erreurs qui risquent d'affecter la qualité des prévisions.

5.4 Nous avons constaté que la direction a déjà commencé à combler certaines des lacunes que nous avions observées, notamment le besoin de mieux consigner les étapes du processus. Même si ces initiatives ne comportent aucune date précise d'achèvement, elles devraient contribuer à renforcer le processus de prévision.

5.5 Bien que nous n'ayons pas tenté, dans le cadre de notre vérification, d'évaluer la fiabilité des prévisions établies par le ministère, il existe peu de preuves d'une évaluation systématique et périodique des résultats des prévisions de la part du ministère même. Des comparaisons périodiques des prévisions dans leur ensemble et de la situation économique aideraient la direction à perfectionner le processus de prévision et à évaluer la fiabilité des prévisions établies.

5.6 Les pratiques et les méthodes de gestion qui régissent la mise au point de nouveaux outils et le perfectionnement des outils existants pour l'établissement des prévisions doivent tenir compte de mécanismes essentiels de contrôle des projets tels que des objectifs clairement définis et bien consignés, des stratégies de recherche bien comprises et des examens de rendement après chaque étape.

5.7 La sécurité des systèmes et des installations informatiques laisse à désirer. Des personnes qui n'y sont pas autorisées pourraient avoir accès aux plus récentes prévisions sur la situation économique du Canada. Cela pourrait entraîner leur diffusion non autorisée et avoir par la suite une incidence sur les marchés financiers. Le ministère a réalisé peu de progrès en ce qui concerne la correction de bon nombre des lacunes relevées dans ce domaine par la GRC en 1979-1980. Le ministère ne possède ni coordonnateur ni politique en matière d'informatique. Ce facteur contribue peut-être aux lacunes relevées dans la coordination des activités informatiques, ainsi que dans la sécurité du milieu informatique.

Données de base

5.8 Le ministère des Finances établit régulièrement des prévisions trimestrielles sur la situation économique du Canada. Au sein du ministère, ces prévisions servent de base pour établir les politiques fiscales et économiques du gouvernement fédéral et pour donner des conseils économiques au Cabinet. Même si les prévisions du ministère ne sont pas généralement diffusées à l'extérieur, le budget du gouvernement comprend toujours les dernières prévisions du ministère. Les autres ministères gouvernementaux et de nombreux analystes du secteur privé les considèrent comme des prévisions sûres en ce qui concerne la situation économique à court terme du Canada. Conséquemment, ils s'en servent pour appuyer leurs propres analyses et leurs décisions stratégiques. Ainsi, les prévisions du ministère des Finances ont une incidence importante sur les attentes relatives à l'orientation future de l'économie.

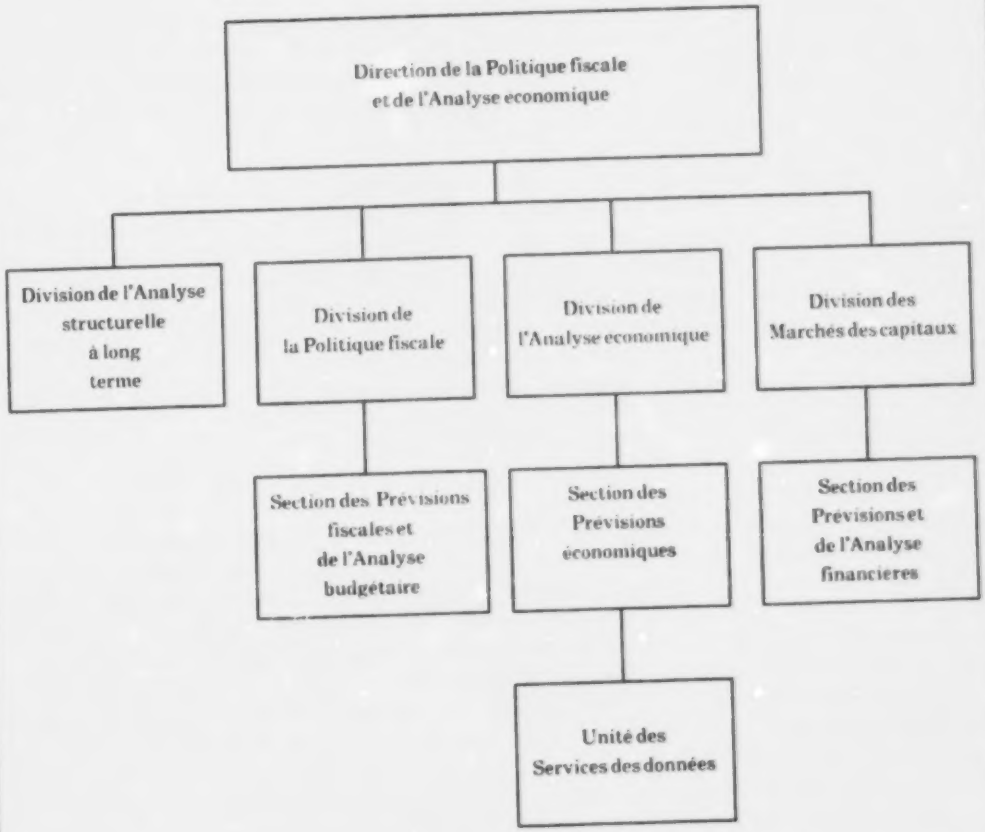
5.9 Les prévisions établies par le ministère des Finances ont en outre un effet tangible sur la trésorerie du gouvernement fédéral étant donné que les variables-clés servent au calcul des paiements de transferts fiscaux et des avances fiscales en vertu de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis. En 1983-1984, le gouvernement fédéral transférera un montant prévu de $24 milliards aux provinces en vertu de cette Loi. Les prévisions établies touchent les paiements provisoires prévus en vertu de la Loi. Le montant final du transfert relatif à une année donnée est déterminé en dernière analyse par les données historiques réelles.

5.10 Les activités liées à l'établissement des prévisions, au sein du ministère des Finances, relèvent de la direction de la Politique fiscale et de l'Analyse économique. Cette direction se compose de quatre divisions d'analyse et de politique dont l'une comprend un groupe de soutien des services de données, soit l'unité des Services des données (voir pièce 5.1). Chaque division possède un modèle économétrique destiné à faciliter la simulation des politiques ou l'établissement des prévisions, ou les deux à la fois, dans des domaines d'intérêt bien précis comme la politique énergétique ou la politique fiscale. Le principal groupe chargé d'établir des prévisions, toutefois, fait partie de la division de l'Analyse économique et a pour tâche de coordonner et de préparer les prévisions trimestrielles sur l'économie du Canada. Dans de nombreux cas, d'autres activités d'établissement de prévisions et de modèles, au sein de la direction, sont reliées à cet exercice en ce sens qu'elles fournissent des données pour l'établissement des prévisions à court terme, utilisent les résultats des prévisions à court terme ou encore complètent l'établissement des prévisions d'une autre façon.

5.11 Les prévisions économiques trimestrielles s'appliquent essentiellement à l'ensemble du revenu national et de la dépense nationale, ainsi qu'à d'autres variables d'importance comme l'indice des prix à la consommation, le taux de chômage et la balance des paiements. De 1970 à 1980, la division de l'Analyse économique a coordonné l'établissement des prévisions, mais le ministère ne possédait aucun modèle économétrique complet. En 1980, la direction a instauré un modèle du genre, le modèle de simulation et de prévisions trimestrielles (MSPT), qui s'appuie sur les blocs économétriques existants. Ce modèle constitue maintenant le coeur des activités d'établissement des prévisions

Pièce 5.1

ORGANISATION ACTUELLE DES PRINCIPALES ACTIVITÉS D'ÉTABLISSEMENT DES PRÉVISIONS



Remarque: Cet organigramme ne montre que les services qui jouent actuellement un rôle très important dans les activités d'établissement des prévisions.

économiques au sein du ministère des Finances. L'utilisation de ressources informatiques accroît la rapidité, la précision et l'efficience de ces activités.

5.12 Le MSPT est essentiellement un ensemble d'équations économétriques. Il repose sur des données courantes et historiques tirées de sources indépendantes comme les hypothèses, la base de données de Statistique Canada et les données internes. Les produits de ce type de modèle sont des prévisions ou des valeurs estimatives des variables-clés de l'économie canadienne, comme le produit national brut, le taux de chômage et la balance commerciale.

5.13 Les modèles économétriques comme le MSPT sont des outils destinés à permettre des prévisions et des simulations plus justes. Le produit final, c'est-à- dire un ensemble de prévisions, dépend beaucoup du jugement de ceux qui se servent des modèles en question. Dans le domaine des prévisions, il ne faut pas s'attendre à trouver de modèle parfait. Toutefois, les employés du ministère s'accordent à dire qu'il leur incombe de mettre au point les meilleurs outils possibles, compte tenu des ressources dont ils disposent. L'amélioration des modèles économétriques est un projet permanent au ministère.

Portée de la vérification

5.14 Nous avons examiné les mesures de contrôle de gestion qui régissent l'établissement des prévisions sur la situation économique du Canada au sein du ministère des Finances. Nous nous sommes tout particulièrement intéressés aux mesures de contrôle relatives aux chiffres utilisés comme base pour le calcul des avances et des transferts provisoires aux provinces. Ces activités relèvent de la direction de la Politique fiscale et de l'Analyse économique et plus particulièrement de la division de l'Analyse économique et de la division de la Politique fiscale. D'autres directions du ministère y jouent également un rôle-clé, notamment les Relations fédérales-provinciales, la Politique sociale et l'Administration.

5.15 Notre vérification a surtout porté sur le principal outil de prévision du ministère, soit le modèle de simulation et de prévisions trimestrielles (MSPT), et, dans une moindre mesure, sur les modèles fiscaux connexes et le modèle de la dette publique. La vérification a couvert trois aspects importants des activités d'établissement des prévisions du ministère:

- *le processus de prévision:* les procédés d'examen des données d'entrée, la méthode d'établissement des prévisions sur la situation économique du Canada et l'évaluation des résultats des prévisions;
- *les outils de prévision:* les procédés liés à la mise au point initiale et permanente et à la maintenance;
- *l'informatique:* acquisition, sécurité et organisation.

5.16 Nous avons examiné les procédés utilisés pour établir, vérifier et évaluer les prévisions à court terme, ainsi que les contrôles de gestion qui régissent ces procédés. Par contre, nous n'avons pas évalué la qualité des prévisions établies ou les fondements théoriques qui sous-tendent le principal modèle économétrique, le MSPT.

Observations et recommandations

Processus de prévision

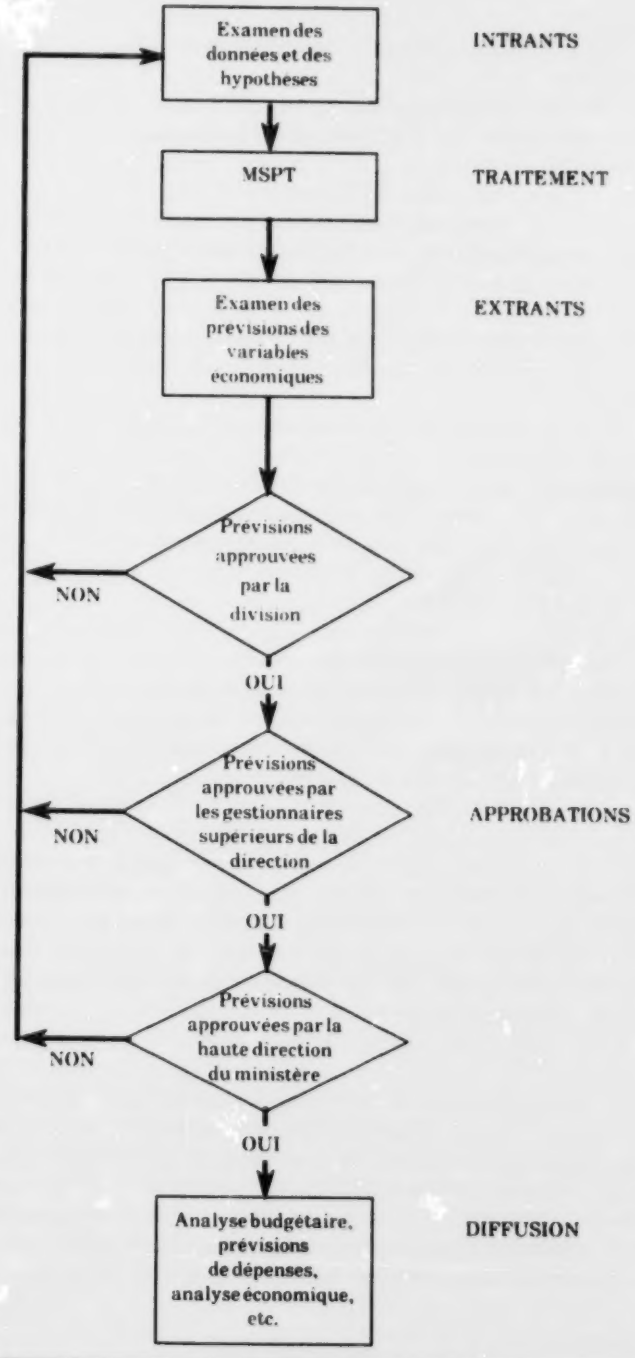
5.17 Le processus de prévision est un exercice de collaboration entre divisions qui est orchestré par le coordonnateur des prévisions de l'unité des Prévisions économiques et qui exige une excellente coordination des activités des diverses divisions de la direction de la Politique fiscale et de l'Analyse économique. Il débute lorsque les analystes établissent et présentent des hypothèses aux gestionnaires de la direction aux fins d'approbation. Ces hypothèses sont les meilleures estimations du ministère sur les aspects de l'économie qui ne sont pas touchés par les prévisions mêmes, notamment les perspectives économiques des États-Unis et le prix des ressources énergétiques. Cette étape est suivie par la mise à jour des banques de données et par l'application du modèle pour établir les prévisions visées. Ces dernières sont par la suite diffusées à l'échelle de la direction afin de permettre aux analystes d'en examiner les résultats et d'apporter les modifications qui s'imposent. Le modèle est ensuite appliqué de nouveau pour établir un deuxième ensemble de prévisions améliorées. Ce processus se poursuit jusqu'à ce que les prévisions finales soient approuvées par les gestionnaires des divisions et des directions intéressées. Elles sont alors soumises pour approbation à la haute direction du ministère.

5.18 La pièce 5.2 illustre les diverses phases du cycle de prévision. Au moment de notre vérification, le ministère des Finances n'était pas en mesure de nous fournir une procédure écrite décrivant les éléments du cycle de prévision et les responsabilités en matière d'intrants, de traitement et d'examen des données et de diffusion des résultats des prévisions. Les employés de la direction comprenaient bien chaque étape du processus de prévision et leur rôle respectif. Toutefois, les responsabilités, les modalités d'approbation et les procédés d'examen n'étaient communiqués que verbalement. Il n'existait aucune structure consignée pour s'assurer que chaque étape était exécutée au moment opportun et que les intrants et les extrants étaient examinés et approuvés. Les responsabilités n'étaient pas clairement définies et rien n'indiquait que la procédure qui nous avait été décrite était effectivement suivie. L'application de cette procédure dépend uniquement de la diligence, de l'intégrité et de la compétence des personnes chargées de l'établissement des prévisions.

5.19 Le fait de ne pas suivre toutes les étapes nécessaires au moment requis pourrait entraîner des erreurs susceptibles d'avoir un effet sur la qualité des prévisions. En outre, il arrive souvent que ces dernières fassent l'objet de délais de production très courts; une procédure écrite pourraient contribuer à accroître l'efficience du processus, car les analystes pourraient mieux connaître et comprendre leurs responsabilités à cet égard. Cela fournirait également une orientation aux nouveaux employés qui, à l'heure actuelle, doivent se familiariser avec le processus de façon empirique (en observant les autres, en acquérant de l'expérience et en suivant les conseils qui leur sont donnés), et contribuerait à assurer la

Pièce 5.2

LE CYCLE DE PRÉVISION



continuité du processus. Le ministère des Finances a, depuis la fin de notre vérification, rédigé, sous forme d'ébauche, une procédure à suivre.

5.20 **Le ministère devrait s'assurer que:**

- **sa procédure écrite couvre l'examen et l'approbation des hypothèses, des données d'entrée et des résultats des prévisions ainsi que leur diffusion;**
- **les instructions relatives au processus de prévision soient suffisamment détaillées pour établir clairement les principales étapes de traitement et les responsabilités de chacun;**
- **il y ait des points de vérification afin que la direction puisse s'assurer que la procédure a été suivie;**
- **la procédure est mise en oeuvre.**

Commentaire du ministère: Nous avons déjà pris des mesures en vue de la rédaction, sous forme d'ébauche, d'une procédure sur le processus de prévision.

Évaluation des prévisions

5.21 Il est de pratique courante dans le domaine de l'économétrie d'exiger l'essai des modèles économétriques pour vérifier leurs capacités de prévision avant de s'en servir comme outils réguliers. Une fois adoptés, les modèles sont habituellement évalués de façon périodique et continue afin de déterminer si leur structure demeure valide et si leurs capacités de prévision sont toujours acceptables.

5.22 Au ministère des Finances, ce sont les analystes des divers secteurs, de concert avec leurs chefs de section, qui sont chargés de comparer les prévisions de variables particulières aux résultats réels, dans le cadre de la préparation des données d'entrée relatives aux prévisions. Les variables-clés sont en outre comparées à celles d'autres groupes, notamment la Banque du Canada, avant d'être retenues. Toutefois, on ne tient aucun registre de cette analyse.

5.23 Le MSPT est relativement nouveau et a fait l'objet de nombreux essais avant d'être adopté. En dépit des modifications importantes qui y ont été apportées récemment, peu de documents nous indiquent que ses capacités de prévision, dans leur ensemble, ont été évaluées en bonne et due forme, et sur une base régulière depuis lors. Une évaluation mieux structurée contribuerait à établir quels sont les secteurs qui appellent des améliorations. En outre, le ministère des Finances aurait davantage l'assurance de la qualité de ses prévisions en ce que cette évaluation complèterait l'examen des analystes et des cadres supérieurs.

5.24 Le ministère devrait élaborer et mettre en oeuvre des procédés qui serviraient à évaluer régulièrement les capacités de prévision de ses modèles et à faire l'examen interne périodique de leur intégrité continue.

Mise au point et entretien

5.25 Même si la proposition relative à la réalisation du MSPT a été précédée d'un examen interne, il n'existe aucune exigence formelle voulant que les projets d'envergure fassent l'objet d'une évaluation en termes de praticabilité, ce qui comprend l'examen des objectifs, de la compatibilité avec les travaux en cours, des ressources et du caractère opportun du projet visé. Dans le cas du MSPT, l'évaluation préliminaire a tenu compte des solutions de rechange au niveau de l'acquisition d'un modèle interne et de son incidence sur le rendement de la direction en matière de prévision et de simulation, mais n'a pas tenu compte des coûts d'entretien. Aucun document n'indique que la réalisation des autres modèles a fait l'objet d'une étude de praticabilité ou a été approuvée.

5.26 Il faudrait que les projets d'envergure soient précédés d'une étude de praticabilité portant notamment sur les objectifs, la stratégie proposée, la compatibilité avec les travaux en cours, les ressources et le caractère opportun du projet visé. Les projets devraient être approuvés par les autorités compétentes avant leur réalisation.

> *Commentaire du ministère: Le comité de la direction charge de la réalisation des modèles, que nous avons recemment remis sur pied, assurera la responsabilité de faire des recommandations sur les grands projets de réalisation de modèles.*

5.27 La recherche économétrique qui vise l'amélioration des outils de prévision et du MSPT en particulier est dirigée par les chefs de section de la direction et leurs adjoints. Ils se rencontrent après chaque cycle de prévision pour discuter des problèmes rencontrés, établir de nouveaux projets, fixer les priorités et répartir les responsabilités. Dans toutes les activités de mise au point, que ce soit pour créer un nouveau modèle comme le MSPT ou pour perfectionner les modèles existants, la direction a recours à un processus d'examen où ses analystes font la critique réciproque de leur travail. Lors de la réalisation initiale du MSPT, qui s'est effectuée en majeure partie à l'été de 1980, la coordination de ce processus d'examen était rigoureusement contrôlée par un comité de la direction chargé de la réalisation du modèle. Ce comité était responsable de la justesse théorique du MSPT et il a dirigé l'assemblage des blocs économétriques existants, relevé les lacunes et orienté la recherche en vue de combler ces dernières. Il a été dissous une fois la réalisation du MSPT terminée. Le processus d'examen réciproque qui s'applique aux autres activités de recherche et de développement n'est pas structuré et rien n'indique que les résultats de ces recherches sont examinés et approuvés par la direction avant leur mise en oeuvre. Un tel examen permettrait de s'assurer que chaque projet est compatible avec les autres analyses effectuées par ailleurs et s'inscrit dans le cadre des objectifs de la direction.

5.28 Même si les analystes possédaient la même connaissance des étapes à suivre pour entreprendre des recherches en matière de modèles, il n'y avait aucune procédure écrite décrivant les éléments de base dont il faut tenir compte dans le domaine de la recherche économétrique, notamment les objectifs, les sources de données et leurs limites, les essais nécessaires et les modalités d'approbation. Le ministère a récemment dressé une liste qui renferme certains de ces éléments. Au moment de notre vérification, le coordonnateur du modèle de la division de l'Analyse économique examinait et mettait à l'essai toutes les améliorations proposées au MSPT avant leur mise en oeuvre, mais l'ampleur des essais était laissée à sa discrétion.

5.29 Nous croyons qu'une procédure écrite servirait de guide et de liste de contrôle utiles pour les analystes. Bien entendu, elle ne constituerait pas un substitut à l'imagination, à l'initiative et à la compétence des analystes sur lesquelles repose le succès des recherches économétriques.

5.30 La direction devrait établir une procédure écrite pour les projets de recherche économétrique, notamment en ce qui a trait à la documentation, aux essais, à la mise en oeuvre, aux approbations et à l'examen après la mise en oeuvre.

5.31 Il faudrait envisager la création d'un mécanisme semblable au comité de la direction chargé de la réalisation du modèle qui coordonnerait et examinerait les projets de recherche économétrique.

Commentaire du ministère: Nous avons décidé de remettre sur pied le comité de la direction chargé de la réalisation des modèles. Il sera constitué de directeurs et présidé par le directeur des prévisions économiques. Il sera chargé, entre autres, de faire des recommandations sur les grands projets de réalisation de modèles, comme vous l'avez recommandé.

Documentation

5.32 Au moment de notre vérification, les documents à l'appui du MSPT, de sa mise à l'essai et de son mode d'exploitation étaient peu nombreux. La même situation s'appliquait aux modèles fiscaux et au modèle de la dette publique; des documents étaient cependant en voie de rédaction pour les modèles fiscaux. Il n'y avait aucun regroupement central de tous les documents techniques à l'appui du processus de mise au point du MSPT après la période de réalisation initiale. Les documents disponibles se composaient essentiellement des documents techniques conservés par chaque analyste, de la structure du modèle et de ses dernières prévisions entrées sur ordinateur, ainsi que d'une vue d'ensemble de la structure du modèle rédigée en mars 1982. Au moment de notre vérification, la description la plus complète et la plus récente du modèle et de ses caractéristiques figurait dans un document rédigé dans le cadre d'un colloque sur les modèles comparatifs parrainé par le ministère des Finances et la Banque du Canada.

5.33 Le manque de documentation suffisante sur l'élaboration d'outils de prévision, leur mise à l'essai et leur examen continu est susceptible de restreindre la direction dans le maintien et la révision efficiente de ses capacités en matière d'établissement de modèles et de prévisions. En outre, il sera difficile d'assurer l'exploitation efficiente des modèles visés, tout particulièrement s'il y a roulement de personnel ou absences. Si certains employés quittent le ministère, il sera difficile pour la direction d'assurer la continuité à cause du manque de documentation. Le ministère a déjà commencé à rédiger certains documents susceptibles d'améliorer l'efficience et la stabilité du processus de prévision.

5.34 Il faudrait préparer et conserver dans un endroit central une documentation complète sur les modèles de prévision, doublée d'un dossier chronologique des documents relatifs à l'élaboration antérieure.

Commentaire du ministère: Nous avons déjà commencé à établir une documentation détaillée sur le modèle macroéconomique MSPT et l'équipe de vérification a eu l'occasion d'en étudier la première ébauche qui a été rédigée en avril 1983.

En réponse aux six recommandations des paragraphes 5.20, 5.24, 5.26, 5.30, 5.31 et 5.34, le ministère a décidé de créer une division des Prévisions économiques au sein de la direction de la Politique fiscale et de l'Analyse économique, surtout par réaffectation des années-personnes au sein du ministère. Cette nouvelle division, qui sera dirigée par un directeur des prévisions économiques, permettra d'insister davantage sur la gestion et la coordination du processus de prévision ainsi que sur la mise au point, la consignation et la diffusion efficace de méthodes de prévision. Nous examinons chacune de ces recommandations attentivement dans le cadre du mandat qui sera confié à cette division et nous prendrons les mesures voulues pour formaliser la procédure actuelle et pour mettre au point des procédés supplémentaires, selon les recommandations.

Informatique

5.35 L'informatique contribue grandement à l'exploitation efficace et efficiente des activités d'établissement des prévisions économétriques, c'est pourquoi nous l'avons comprise dans notre vérification. Toutefois, certains problèmes s'étendent à l'ensemble du ministère et ne se limitent pas uniquement au processus de prévision. Les dépenses prévues du ministère pour 1982-1983, en matière d'informatique, s'élevaient à environ $ 2,1 millions. De cette somme, $ 1,6 million (77 p. 100) a été utilisé par la direction de la Politique fiscale et de l'Analyse économique pour ses travaux d'analyse, de simulation et de prévision, ainsi que pour la prestation de services de données au reste du ministère.

5.36 Politique, organisation et acquisition. Le ministère ne possède aucun document énonçant sa politique en matière d'informatique, comme l'exige le Conseil du Trésor. Une politique de ce genre engloberait la prestation, l'administration et le contrôle des services informatiques, en plus d'établir les rôles et les responsabilités organisationnels. Cela explique certains des problèmes relevés dans un rapport d'inspection de la GRC dont

nous parlerons plus loin. En outre, le ministère ne possède aucun coordonnateur officiel de l'informatique, comme le recommande le Conseil du Trésor. La création d'un poste de ce genre diminuerait la possibilité de problèmes de coordination et de double emploi entre la direction de la Politique fiscale et de l'Analyse économique qui, pour des raisons d'ordre historique, est le centre de l'expertise informatique du ministère, et la direction de l'Administration, qui fournit des services informatiques au Conseil du Trésor et au Bureau du contrôleur général, ainsi qu'au ministère des Finances. En décembre 1982, la direction de l'Administration a proposé un plan stratégique en matière de traitement de l'information au sein du ministère des Finances. Ce plan touche des questions relatives à l'organisation, à la technologie et aux mesures de contrôle, mais aucune décision n'a été prise à son égard.

5.37 Nous avons constaté que le processus d'acquisition de matériel, de logiciel et de services informatiques a bien fonctionné par le passé, car c'est le chef de l'unité des Services des données de la direction de la Politique fiscale et de l'Analyse économique qui a joué le rôle de coordonnateur de l'informatique pour les quelques acquisitions du ministère. Toutefois, la direction de l'Administration envisage de faire l'acquisition de nouveau matériel informatique. Étant donné que ni la direction de l'Administration, ni l'unité des Services des données n'a de pouvoirs complets et bien définis en matière d'acquisition, l'existence de deux groupes distincts dont les responsabilités se recoupent et dont le mandat n'est pas clair est susceptible d'entraîner un manque de coordination en matière de services informatiques.

5.38 Il faudrait établir une politique informatique ministérielle à l'égard de tous les aspects des activités informatiques, y compris les acquisitions, la sécurité et les procédés opérationnels et administratifs.

5.39 Le ministère des Finances devrait désigner un coordonnateur officiel de l'informatique et lui confier les responsabilités recommandées par le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor.

5.40 Il faudrait réexaminer la structure organisationnelle actuelle en matière de services informatiques afin de coordonner les responsabilités des activités informatiques du ministère.

> *Commentaire du ministère: Par suite des recommandations des paragraphes 5.38, 5.39 et 5.40, le Comité de direction du ministère examine les propositions internes en vue de mieux coordonner les activités informatiques ministérielles, de nommer un coordonnateur officiel de l'informatique et d'élaborer une politique ministérielle de l'informatique.*

5.41 Sécurité. Au mois d'août 1980, la GRC a présenté au ministère un rapport d'évaluation sur la sécurité des opérations et des activités informatiques. L'évaluation touchait tous les aspects liés à la sécurité, y compris les questions d'organisation, d'administration, de personnel et de milieu, ainsi que les communications, le logiciel et les opérations. Le rapport d'évaluation sur la sécurité, dont un résumé a été adressé

directement au sous-ministre, indiquait que les installations et les systèmes en place ne répondaient pas aux exigences en matière de sécurité informatique.

5.42 Les problèmes signalés dans ce rapport constituaient une grave menace au caractère sécuritaire du traitement des données au sein du ministère. Ils démontraient en outre un manque de respect à l'égard des politiques du Conseil du Trésor. Ce dernier exige en outre, après une évaluation de ce genre, que le ministère visé fasse rapport dans un délai de six mois sur les mesures prises pour corriger les problèmes signalés. En octobre 1981, 14 mois après avoir reçu l'évaluation, le ministère a fait parvenir au Conseil du Trésor un compte rendu sur la question. En juillet 1982, il lui faisait parvenir une mise à jour qui indiquait que 43 des 79 recommandations avaient été mises en oeuvre ou n'appelaient aucune mesure subséquente. Les 36 recommandations qui n'avaient pas été mises en oeuvre à cette date portaient sur le besoin d'établir des normes, des procédés et des politiques en matière de sécurité informatique. Elles n'avaient toujours pas été mises en oeuvre au moment de notre vérification.

5.43 Le ministère devrait réexaminer les recommandations relatives à la sécurité qui n'ont pas encore été mises en oeuvre et prendre toutes les mesures nécessaires pour combler les lacunes relevées.

Commentaire du ministère: Depuis l'acquisition récente d'une installation informatique interne, nous sommes mieux en mesure de donner suite aux recommandations relatives à la sécurité et nous en faisons présentement l'étude.

5.44 Notre vérification a également démontré que 6 des 43 recommandations considérées comme mises en oeuvre ou ne nécessitant aucune autre démarche appellent en fait des mesures supplémentaires. La plus importante vise les procédés nécessaires pour s'assurer que les anciens employés ne puissent pas avoir accès aux renseignements confidentiels stockés dans le système informatique. Cet élément est important, car le système de stockage des prévisions économiques est protégé par un système de numéros de compte, de mots de passe et de logiciels de contrôle. Même si la structure même du modèle semble suffisamment protégée, des analystes des divers secteurs peuvent avoir accès au modèle et à ses données pour en lire ou en copier la logique ou les prévisions. Au moment de notre vérification, il n'existait aucune méthode officielle pour supprimer les numéros de compte ou les mots de passe des anciens employés et il n'existait aucun mécanisme automatique pour aviser le chef des Services des données du départ d'un employé afin que les précautions appropriées puissent être prises. Le fait de ne pas supprimer les mots de passe des anciens employés pourrait permettre à des personnes qui n'y sont pas autorisées d'avoir accès au modèle et d'en diffuser les prévisions. Par exemple, une personne qui disposerait d'un terminal compatible à l'extérieur pourrait avoir accès aux plus récentes prévisions du ministère des Finances.

5.45 Le ministère devrait établir des procédés pour empêcher que des personnes qui n'y sont pas autorisées aient accès aux données de nature confidentielle.

Commentaire du ministère: Nous avons mis en place des procédés administratifs qui empêchent les anciens employés d'avoir accès, sans autorisation, à des données confidentielles.

5.46 Le contrôle de la sécurité matérielle est également insatisfaisant. À diverses occasions, nous avons observé que les salles de terminaux étaient inoccupées, non verrouillées et facilement accessibles aux personnes non autorisées. Ce manque de sécurité laisse le champ libre aux possibilités d'endommagement du matériel, d'interférence dans les opérations de traitement et d'accès à des données confidentielles par des personnes qui n'y sont pas autorisées.

5.47 Le ministère devrait renforcer les dispositifs en matière de sécurité matérielle.

5.48 L'agent de sécurité du ministère est chargé de tenir une liste à jour des endroits où se trouve du matériel informatique, aux fins de la sécurité matérielle. Il nous a déclaré ne pas pouvoir s'assurer que les précautions nécessaires sont prises pour protéger les nouvelles installations contre l'accès non autorisé, car des terminaux ont été installés sans qu'il en soit informé.

5.49 Dans le cadre du processus officiel d'acquisition, l'agent de sécurité du ministère devrait être tenu au courant des acquisitions projetées afin que les précautions nécessaires puissent être prises en matière de sécurité et de milieu.

Commentaire du ministère: Nous avons mis en place des procédés administratifs en vue de donner suite à cette recommandation.

Pour ce qui est des recommandations des paragraphes 5.43, 5.45, 5.47 et 5.49, nous devrons attendre la mise au point de politiques et de structures ministérielles sur les opérations informatiques et le déménagement prochain du ministère dans d'autres locaux avant de pouvoir régler les questions qu'elles soulèvent.

LE BUREAU DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

LE COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	6.1	203
Portée de la vérification	6.15	208
Observations et recommandations		
Le mandat du Commissaire	6.17	208
La planification	6.26	211
Le Programme des plaintes et des vérifications	6.30	211
Le Programme d'information	6.42	214
Le Programme d'analyse des politiques et de liaison	6.47	216
L'évaluation de programme	6.51	218
Les systèmes d'information et l'efficience	6.57	218
L'information destinée au Parlement	6.61	219

Pièces

6.1	Organigramme succinct	202
6.2	Ventilation du budget et des années-personnes pour les années 1971-1972 et 1982-1983	204
6.3	Prévisions budgétaires pour les programmes fédéraux de langues officielles	206
6.4	Budget des dépenses/Budgets supplémentaires de 1975 à 1983	209
6.5	Répartition numérique des plaintes, de 1975 à 1982	213
6.6	Bureaux régionaux et minorités linguistiques des deux langues officielles	217

Pièce 6.1

LE BUREAU DU COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES
ORGANIGRAMME SUCCINCT, LE 31 MARS 1983

6

LE COMMISSAIRE AUX LANGUES OFFICIELLES

SOMMAIRE

6.1 **Mandat du Commissaire.** Mandataire du Parlement, le Commissaire a comme objectifs de s'assurer que le public peut communiquer avec les ministères et organismes fédéraux et obtenir d'eux des services dans les deux langues officielles, que les fonctionnaires peuvent travailler dans la langue officielle de leur choix et que les deux communautés linguistiques officielles ont une participation équitable dans la fonction publique du Canada. Ces objectifs sont tirés de la Loi et d'une résolution du Parlement qui, en 1973, a précisé l'intention du législateur par rapport aux droits des fonctionnaires, au chapitre de la langue de travail.

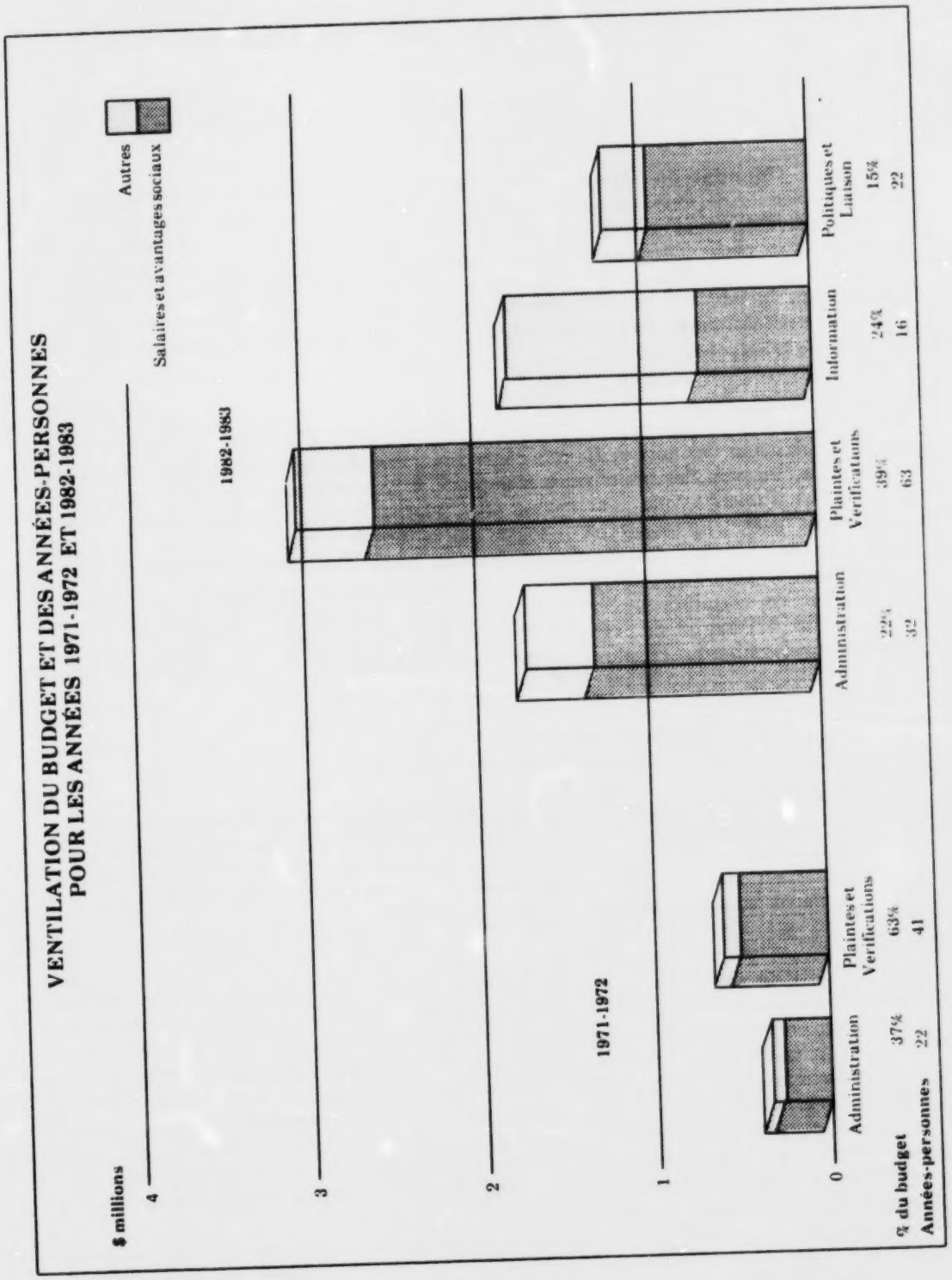
6.2 Afin d'atteindre ces objectifs, le Commissaire a multiplié ses activités. Se limitant, au début des années 70, aux rôles d'ombudsman linguistique et de vérificateur linguistique au sein des organismes fédéraux, il a subséquemment élargi son champ d'action en assumant le rôle de promoteur de la réforme linguistique, parfois même au-delà du domaine fédéral, au sens strict du terme. La nature du mandat conféré par la Loi et la croissance des activités du Commissaire sont la cause d'un certain chevauchement des responsabilités avec d'autres organismes fédéraux en matière de langues officielles. La duplication de certaines activités est inévitable pour préserver l'indépendance du Commissaire à l'endroit de ces autres organismes, mais il faudrait s'assurer que cette duplication soit minimisée le plus possible dans les circonstances.

6.3 **Organisation.** Adoptée en 1969, la Loi sur les langues officielles a institué le poste de Commissaire. Cette Loi lui confère les devoirs suivants:

> Il incombe au Commissaire de prendre, dans les limites de ses pouvoirs, toutes les mesures propres à faire reconnaître le statut de chacune des langues officielles et à faire respecter l'esprit de la présente Loi et l'intention du législateur dans l'administration des affaires des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

6.4 Pour s'acquitter de son mandat, le Commissaire a regroupé ses activités dans quatre directions opérationnelles appuyées par trois services de soutien. La pièce 6.1 présente un organigramme succinct de cette entité. La ventilation du budget et des années-personnes parmi les programmes du Bureau du Commissaire aux langues officielles (BCLO) est reflétée à la pièce 6.2. Le BCLO disposait de 133 années-personnes et d'un budget de $ 7,8 millions pour l'exercice financier 1982-1983. Ces crédits budgétaires représentent 1,7 p. 100 des dépenses des programmes fédéraux consacrées aux langues officielles, lesquelles sont estimées à $ 453 millions, tel que l'illustre la pièce 6.3. Le BCLO comprend trois secteurs opérationnels importants: les Plaintes et les Vérifications, l'Information et l'Analyse des politiques et la Liaison.

Pièce 6.2


VENTILATION DU BUDGET ET DES ANNÉES-PERSONNES
POUR LES ANNÉES 1971-1972 ET 1982-1983
$ millions
Autres
Salaires et avantages sociaux
4
3
2
1
0
1982-1983
1971-1972
Administration
Plaintes et Vérifications
Information
Politiques et Liaison
% du budget
37%
63%
24%
15%
Années-personnes
22
41
16
22

6.5 **Programme des plaintes et des vérifications.** Les deux directions des Plaintes et des Vérifications appuient le Commissaire dans ses fonctions d'ombudsman et de vérificateur linguistique. Depuis 1970, le BCLO a instruit près de 13 600 plaintes. Un fort pourcentage de ces cas a été réglé. Cependant, il n'y a pas eu d'analyse systématique de la nature et de la complexité de ces plaintes pour juger de l'évolution de leur nature, des répercussions du programme et des ressources qui doivent être consacrées à l'instruction des plaintes.

6.6 En 1982, les deux directions ont entrepris 22 vérifications linguistiques dans l'ensemble du gouvernement fédéral afin de renseigner la haute direction des entités vérifiées sur leurs faiblesses en matière de langues officielles et sur les mesures correctives à y apporter. De plus, les deux directions ont effectué des examens sommaires dans plus de 90 entités du gouvernement fédéral. L'histoire de ces cas apparaît dans le rapport annuel du Commissaire. La vérification constitue un élément important de la stratégie pro active que le Commissaire a établie. Le BCLO n'a cependant pas normalisé ses procédés de vérification d'ordre linguistique par l'élaboration d'un manuel de vérification. Un tel manuel serait utile à la formation des nouveaux agents et à la promotion d'une approche uniforme de vérification. Le BCLO n'a pas mis au point d'indicateurs valables pour évaluer l'efficacité des vérifications, y compris la mesure dans laquelle l'on se conforme à ses recommandations.

6.7 **Programme d'information**. Le Commissaire veut sensibiliser le public canadien à la réalité linguistique du pays et le renseigner sur les dispositions et l'esprit de la Loi sur les langues officielles. Il a donc mis en oeuvre un programme qui vise certains segments de la population. La direction de l'Information met à la disposition des fonctionnaires fédéraux, des minorités linguistiques et du public canadien en général toute une gamme d'imprimés et de documents audio-visuels. Au cours des quatre dernières années, 69 p. 100 des dépenses en moyenne ont visé en particulier les jeunes de 7 à 17 ans. Ainsi, selon les statistiques du BCLO, près de 3 millions de trousses linguistiques ont été distribuées à travers le Canada depuis 1975. Les coûts de conception, de fabrication et de distribution de ces trousses se sont élevés à quelque $ 7 millions. Bien que la demande pour ces trousses démontre un accueil favorable de la part du public, il n'en demeure pas moins qu'il n'y a pas eu d'étude structurée du marché pour ceux-ci et pour d'autres outils d'information, ainsi que des autres options possibles pour atteindre le marché.

6.8 **Programme d'analyse des politiques et de liaison.** Cette direction regroupe deux secteurs importants et très différents par la nature de leurs activités respectives. L'analyse des politiques consiste à fournir au Commissaire les analyses et conseils qui ont trait au bilinguisme, en plus de participer à la rédaction d'une partie du rapport annuel et d'autres documents du BCLO. Ce secteur entreprend des projets d'analyse pour répondre aux demandes du Commissaire et de ses principaux collaborateurs. Étant donné la taille réduite de ce secteur et la nature des opérations, le niveau restreint de planification semble répondre en général aux exigences opérationnelles.

6.9 L'activité de liaison est mise en oeuvre par cinq bureaux régionaux. Le Commissaire a déterminé que les premiers objectifs de ces bureaux étaient la promotion des langues officielles et de la réforme linguistique, grâce à l'action continue des représentants

du BCLO à travers le Canada. L'analyse de la répartition des minorités des deux groupes linguistiques officiels à travers le Canada nous porte à conclure que ces bureaux bénéficient d'une situation géographique appropriée. Toutefois, le processus d'affectation des ressources humaines, dans les bureaux régionaux, ne s'est pas déroulé d'une façon systématique, selon les besoins de chacune des régions.

Pièce 6.3

PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES
PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE LANGUES OFFICIELLES
EXERCICE FINANCIER 1982-1983
(en millions de dollars)

		$
Secrétariat d'État		
Subventions et dépenses de fonctionnement		202
Bureau de traduction		77
Commission de la Fonction publique		
Formation linguistique et autres activités		35
Conseil du Trésor		
Direction des langues officielles		4
Autres ministères et organismes		127
	Somme partielle	445
Commissaire aux langues officielles		8
	Total	453

6.10 Évaluation de programme. Le BCLO a commandé des évaluations des trois trousses linguistiques qu'il a produites et il a entrepis lui-même une évaluation de la revue "Langue et Société". Celles-ci, une fois terminées, ont contribué à améliorer le contenu des trousses et à appuyer la demande de poursuivre cette initiative. Cependant, la portée des études a été limitée et elle n'a pas pris en considération la justification du programme, sa contribution aux objectifs ultimes du Commissaire ou encore l'examen de solutions de rechange possibles pour atteindre ces objectifs.

6.11 Le BCLO n'a pas établi de procédés ou de plans systématiques pour l'évaluation de ses programmes. Ainsi, toutes les évaluations de programme ont été axées sur les activités d'information et il n'y a pas eu d'évaluation des autres secteurs ou de calendrier pour ce faire.

6.12 Systèmes d'information. L'information financière que fournit le ministère des Approvisionnements et Services – administration des Services à l'entité et celle que

produit le micro-ordinateur du BCLO constituent un appui approprié au contrôle financier de la direction. Cependant, le BCLO n'a pas de système qui fournit de l'information sur l'utilisation de ses ressources humaines ni de normes pour comparer l'utilisation réelle, lorsqu'il est raisonnable de le faire. Les gestionnaires ne peuvent donc pas évaluer comme il le faudrait l'efficience de ses activités et le rendement du personnel.

6.13 **Information destinée au Parlement.** Le Commissaire renseigne bien le Parlement sur ses activités, non seulement par le biais du Budget des dépenses et des Budgets supplémentaires, mais aussi par la voie de son Rapport annuel. Ce rapport, présenté à la Chambre des communes et au Sénat, expose les activités et les réalisations du Bureau en plus de résumer la situation linguistique dans les institutions fédérales.

6.14 La participation du Bureau du Commissaire aux délibérations du Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les langues officielles contribue aussi à bien renseigner le Parlement sur ses rôles. Ce comité, actif depuis l'automne 1980, se révèle un lien important entre le BCLO et le Parlement.

Portée de la vérification

6.15 Au mois de mars 1982, le Commissaire aux langues officielles a demandé au vérificateur général d'effectuer une vérification intégrée de son Bureau. Nous avons acquiescé à sa demande et avons examiné les systèmes et procédés en place, surtout dans le cas des programmes opérationnels, en l'occurrence, Plaintes et Vérifications, Information, Analyse des politiques et Liaison. Notre examen avait pour but de déterminer si le Bureau du Commissaire aux langues officielles tenait compte de l'économie et de l'efficience dans la gestion de ses programmes et s'il avait des mécanismes satisfaisants pour mesurer l'efficacité de ses programmes là où il est raisonnable et applicable de le faire et d'en rendre compte.

6.16 À cette fin, nous avons axé nos efforts sur la planification de la stratégie et des opérations et sur la gestion opérationnelle des principales activités qui se déroulent à Ottawa et dans les bureaux régionaux. Notre étude a de plus comporté une revue des évaluations de programme, de la gestion des ressources humaines et des systèmes d'information.

Observations et recommandations

Le mandat du Commissaire

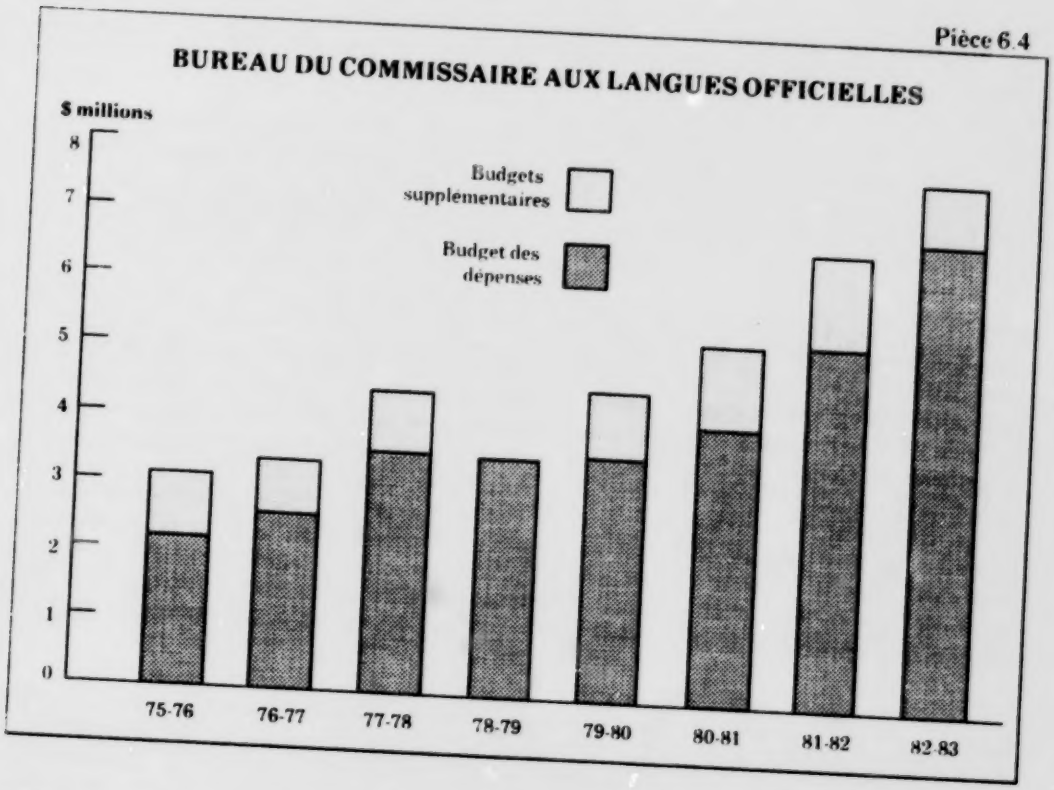
6.17 **Loi sur les langues officielles.** En vertu de la Loi sur les langues officielles adoptée en 1969, le Parlement a confié au Commissaire la mission de faire reconnaître l'égalité des deux langues officielles dans les institutions fédérales et de s'assurer du respect de la lettre et de l'esprit de la Loi. Les devoirs et les pouvoirs du Commissaire afférents à l'instruction des plaintes et aux rapports sur l'exercice de ses fonctions sont bien décrits dans la Loi. Cependant, la portée de ses autres devoirs n'est pas définie lorsque la Loi mentionne que le Commissaire peut prendre toutes les mesures propres au mandat susmentionné, et cela, dans les limites de ses pouvoirs.

6.18 Le statut particulier du Commissaire complique la tâche du Secrétariat du Conseil du Trésor quand vient le temps de l'approbation de nouvelles initiatives et de la demande de ressources. Cette difficulté est reflétée en partie par la nécessité de Budgets supplémentaires, presque chaque année depuis 1975. Ces budgets supplémentaires illustrés à la pièce 6.4 représentaient une portion substantielle des crédits consacrés aux programmes d'information et de liaison. Le retard dans l'attribution des fonds a exercé une contrainte sur la planification et l'opération de ces programmes.

6.19 **Évolution des rôles.** Depuis le début des années 70, le Commissaire a augmenté le niveau et le nombre de ses activités. Se limitant d'abord au rôle d'ombudsman qui est bien précisé dans la Loi sur les langues officielles, il a englobé aussi le rôle de vérificateur linguistique. La Loi mentionne les droits du public concernant la langue de service, mais elle est moins claire au chapitre de la langue de travail. La résolution du Parlement sur les langues officielles dans la fonction publique au Canada adoptée en 1973 a énoncé les droits des fonctionnaires en ce qui concerne la langue de travail. Cette résolution

a précisé l'intention du législateur et, indirectement, la portée des devoirs du Commissaire envers les droits des fonctionnaires de travailler dans la langue officielle de leur choix et à l'égard de la participation équitable des deux communautés linguistiques dans la fonction publique du Canada.

Pièce 6.4



6.20 Le Commissaire a de plus élargi la portée de son mandat en y ajoutant aussi le rôle de promoteur de la réforme linguistique. Ceci a fait naître de nouvelles activités, surtout dans les secteurs de l'information, de la liaison et de l'analyse des politiques. Ces activités ne touchent pas uniquement le bilinguisme dans la fonction publique fédérale, mais aussi des domaines comme par exemple l'éducation et les médias minoritaires.

6.21 D'une façon générale, le mandat tel que l'interprète le Commissaire, les objectifs des programmes et les activités du BCLO ont des liens raisonnables et logiques entre eux et la Loi sur les langues officielles. De plus, le Bureau du Commissaire a bien renseigné le Parlement sur l'exercice de ses fonctions et sur les nouvelles initiatives qu'il a prises.

6.22 **Mandat d'autres organismes fédéraux.** Outre le Bureau du Commissaire, les organismes fédéraux suivants ont intégré dans leurs programmes des objectifs et des activités touchant l'application de la Loi sur les langues officielles:

- La direction des Langues officielles du secrétariat du Conseil du Trésor doit élaborer des politiques du gouvernement fédéral, s'assurer de leur mise en application et évaluer l'efficacité avec laquelle on met en oeuvre ces politiques par rapport aux dispositions de la Loi sur les langues officielles dans la Fonction publique.

- Le Secrétariat d'État administre des programmes de bilinguisme dans les secteurs de l'éducation, de l'administration publique, à l'intention des groupes minoritaires de langue officielle et dans le secteur privé.

- La Commission de la Fonction publique veut promouvoir la représentation équitable, chez les fonctionnaires, des deux communautés de langues officielles et elle doit faire enquête sur les plaintes concernant des situations en matière d'emploi qui contreviennent à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

6.23 Étant donné le chevauchement, en partie, de ces objectifs et de ceux du BCLO, il en découle que certaines activités de ces organismes se recoupent comme, par exemple, la vérification et l'évaluation des progrès accomplis dans le domaine du bilinguisme et la poursuite de programmes d'information. Un effort a été fait pour réduire ce recoupement. À la fin de 1982, le Bureau a entrepris une coordination du calendrier des vérifications avec le secrétariat du Conseil du Trésor et avec la Commission de la Fonction publique, afin de minimiser la duplication des travaux de vérifications linguistiques au cours d'une même année. Ce chevauchement est inévitable si l'on veut préserver l'indépendance du rôle du Commissaire aux langues officielles au chapitre du respect de la loi dans les institutions fédérales, mais il faudrait déterminer jusqu'à quel point ce chevauchement peut être minimisé. Les secteurs d'information et de liaison avec les minorités linguistiques sont des secteurs où il apparaît plus pressant en particulier de préciser les responsabilités de chacun.

6.24 Le secrétariat du Conseil du Trésor a un double rôle à jouer à cet égard: d'abord au sein de sa direction des Langues officielles, tel que décrit précédemment, et ensuite au niveau de la direction des Programmes qui consiste à réviser et à autoriser les demandes de ressources et les nouvelles initiatives du BCLO. Ainsi, une situation conflictuelle peut exister au sein du secrétariat lorsque celui-ci doit trancher les questions de chevauchement d'activités non résolues. À l'heure actuelle, l'on poursuit d'une façon officieuse des consultations à cet égard au niveau des cadres des organismes concernés.

6.25 Les rôles respectifs du BCLO et des autres institutions fédérales, en matière de langues officielles, devraient être précisés afin de minimiser d'une part la duplication des efforts et afin d'éviter d'autre part une situation qui pourrait porter atteinte à la crédibilité et à l'indépendance du BCLO et aux responsabilités de chaque institution fédérale concernée.

Commentaire de la direction: Le Bureau du Commissaire aux langues officielles (BCLO) reconnait que les rôles respectifs du Bureau du Commissaire et des autres institutions fédérales en matière de langues officielles devraient être

précisés et espere que les recommandations du Comité mixte spécial sur les langues officielles contribueront à atteindre cet objectif.

La planification

6.26 Le processus de planification fournit au BCLO un cadre dans lequel il peut réexaminer ses fonctions actuelles et élaborer de nouvelles activités. Ce cadre sert en quelque sorte de pont entre l'interprétation de son mandat et les moyens qu'il peut se donner pour réagir devant de nouvelles exigences.

6.27 Le Bureau est dispensé de présenter aux organismes centraux un rapport étayant la stratégie globale de l'entité; d'ailleurs, il n'y a pas de plan stratégique officiel pour l'ensemble du Bureau. Il doit cependant communiquer aux organismes centraux les modifications apportées à ses politiques ou toute nouvelle orientation donnée à ses programmes. Certaines soumissions présentées au Conseil du Trésor traitent de stratégie à long terme pour les secteurs d'activités que cela concerne, et l'organisme effectue une analyse périodique de son environnement afin de déterminer l'orientation de ses programmes.

6.28 Un plan statégique global dans lequel seraient intégrées ces diverses données faciliterait la coordination des activités du Commissaire, et pourrait simplifier l'approbation des ressources supplémentaires et diminuer le nombre des délais qui ont affecté les opérations dans le passé. De plus, un tel document assurerait qu'il existe en quelque sorte une "mémoire collective" des discussions et des décisions d'ordre stratégique qu'a prises la direction et constituerait un moyen de communication avec les gestionnaires responsables de l'élaboration et de la mise en oeuvre des plans opérationnels.

6.29 Le BCLO devrait étayer sa planification stratégique dans un document officiel où seraient définies ses priorités. Ceci devrait par la suite servir de base à une planification opérationnelle plus détaillée.

Commentaire de la direction: Puisque le mandat et le rôle du BCLO, surtout en matière de vérifications, découlent de la Loi sur les langues officielles, cela explique pourquoi le BCLO est exempté de présenter sa stratégie globale aux organismes centraux. Le BCLO accepte néanmoins de revoir sa planification stratégique et de préparer un rapport approprié.

Le Programme des plaintes et des vérifications

6.30 Deux directions se partagent la responsabilité de ce programme. Le niveau de communication et la taille réduite des opérations permettent à chacune d'elles d'atteindre un degré satisfaisant de coordination et de constance dans leurs pratiques opérationnelles et dans leurs plans d'action. Les deux directions estiment qu'environ 30 p. 100 de leurs années-personnes sont affectées directement à l'instruction des plaintes, 60 p. 100 à la vérification et

les autres à des fonctions administratives. Cette estimation de l'utilisation des ressources humaines ne s'appuie cependant sur aucune information probante.

6.31 **Instruction des plaintes.** Depuis le début des opérations en 1970, le BCLO a mené des enquêtes sur près de 13 600 plaintes, dont 400 demeuraient des dossiers ouverts, au 31 mars 1983. La pièce 6.5 illustre le nombre de plaintes reçues et réglées par le BCLO, depuis 1975 jusqu'à la fin de 1982. Le secrétariat accumule manuellement des statistiques sur les plaintes c'est-à-dire, sur leur origine, l'entité concernée et la portée générale, soit la langue de service ou la langue de travail. Il reste cependant que les plaintes ne sont pas catégorisées en fonction de leur complexité, de leur nature ou de leur importance relative. Ainsi, l'on prend en considération chaque plainte de la même façon, même si plusieurs d'entre elles sont répétitives et que leur instruction a un caractère routinier.

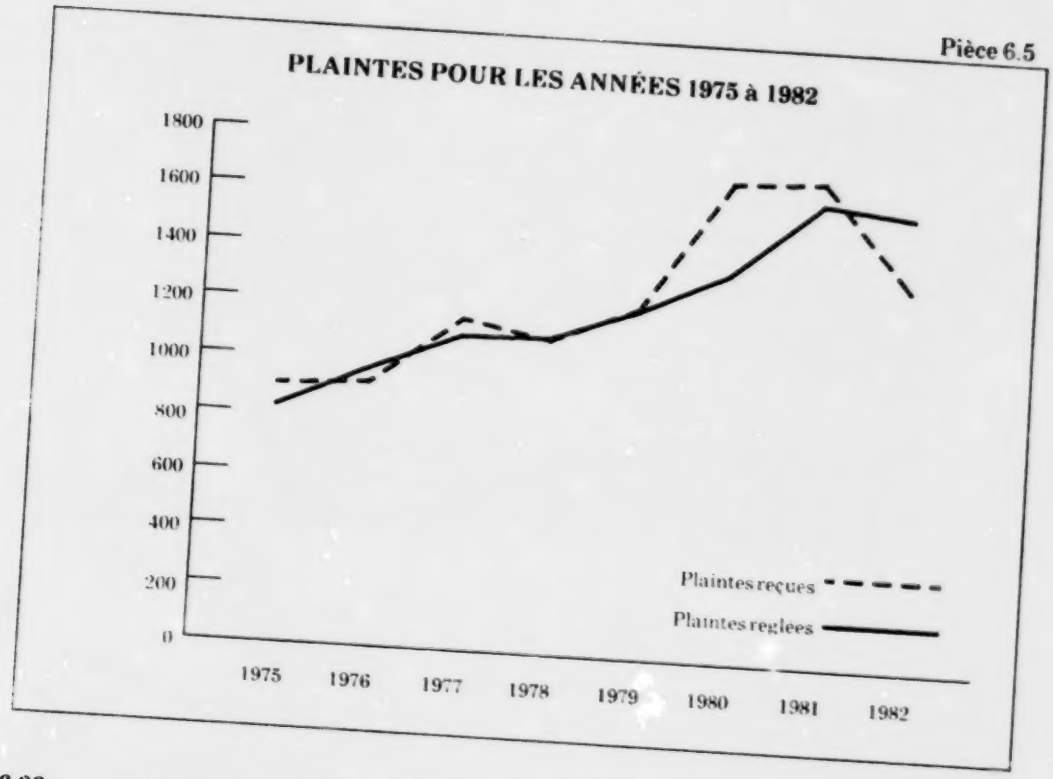
6.32 Le Bureau du Commissaire a recours, comme indicateur de rendement, au nombre de plaintes dont l'instruction est terminée. De la façon dont il est constitué actuellement, cet indicateur ne donne qu'une idée très approximative du niveau d'activité de l'entité dans ce domaine. Le manque d'information appropriée sur la nature et la complexité des plaintes que l'on reçoit et la façon dont elles sont solutionnées ne permet pas une analyse systématique des plaintes en vue d'évaluer les effets de leur instruction et quelles ressources humaines il faut consacrer à cette activité.

6.33 Au cours de notre vérification, nous avons effectué, de concert avec la direction, un sondage d'opinion par la poste auprès de 595 personnes qui avaient déposé une ou plusieurs plaintes en 1982 et s'étaient identifiées. Il est heureux que nous ayons obtenu un taux de réponses de 52 p. 100, étant donné que nous ne pouvions effectuer de suivi des "non-répondants" à cause du caractère anonyme du questionnaire. Cependant, ce facteur de réponses peut avoir biaisé les résultats obtenus. L'analyse des 309 réponses reçues a révélé entre autres un taux élevé de satisfaction à l'endroit du service des plaintes du BCLO. En effet, à l'exception d'une région où les réponses indiquaient que seulement 65 p. 100 étaient satisfaits, entre 79 et 87 p. 100 des "répondants" des autres régions ont apprécié la façon dont le Bureau du Commissaire avait traité leurs plaintes.

6.34 Les plaintes, de même que les avis juridiques qui sont nécessaires aux règlements des plaintes plus complexes, sont classés dans un ordre séquentiel. Étant donné qu'il s'agit d'un système de classement manuel rudimentaire, le secrétariat des deux directions peut difficilement repérer les plaintes analogues qui ont été formulées au cours des années passées. Si les responsables pouvaient compter sur des références complètes et opportunes pour se reporter à des plaintes de même nature, celles-ci leur seraient utiles pour le règlement des plaintes en cours et ils seraient en mesure d'accélérer le processus en évitant la duplication de la recherche lors de l'instruction de plaintes semblables.

6.35 **Le Bureau du Commissaire devrait classer les plaintes par catégorie, en fonction de leur nature et de leur complexité, afin de permettre une évaluation plus précise de cette composante du programme.**

Pièce 6.5



6.36 Le Bureau du Commissaire devrait mettre au point un système de classement qui permettrait une consultation rapide des plaintes antérieures, afin d'assurer l'uniformité dans le règlement de plaintes analogues et d'améliorer l'efficience de cette activité.

Commentaire de la direction: Le BCLO a entrepris la mise en place d'un système informatisé qui devrait permettre un examen des plaintes par categorie.

6.37 Vérifications linguistiques. La Loi sur les langues officielles confère au Commissaire le pouvoir de mener les enquêtes qu'il juge à propos. L'exercice de ce pouvoir lui permet d'agir à titre de vérificateur qui s'assure que tous les organismes fédéraux mettent comme il se doit la loi en application et qui évalue en même temps leurs progrès en matière de réforme linguistique.

6.38 Les deux directions ont établi, au cours de 1982-1983 en particulier, des mécanismes de contrôles suffisants pour surveiller la réalisation des différentes étapes du travail de vérification. De plus, l'intervention récente du chef du secrétariat qui dessert les deux directions dans le processus de contrôle devrait accentuer l'importance qu'il y a à respecter l'échéancier et contribuer à fournir une information de gestion plus complète et opportune. Les vérifications sont effectuées selon une méthodologie empruntée aux sciences administratives et sociales. Cependant, le BCLO n'a pas jugé bon d'évaluer d'une façon

officielle les différentes méthodes utilisées au Bureau ni de consigner dans un manuel l'ensemble des procédés de vérification. Ce document pourrait servir de base à l'élaboration d'un programme de formation des nouveaux agents en plus de promouvoir un niveau souhaitable d'uniformité dans la façon qu'ont les différentes divisions d'aborder la vérification.

6.39 Le Bureau du Commissaire devrait établir une méthodologie officielle de vérification linguistique ainsi que des normes de qualité concernant les dossiers de vérification et les rapports.

Commentaire de la direction: Le BCLO a déjà mis en marche un projet en ce sens et il s'efforcera de mettre au point de nouveaux indicateurs d'efficacite.

6.40 Les deux directions ont recours au nombre de vérifications et d'études réalisées pour évaluer l'efficacité de cette composante du programme. Ceci ne représente pas un indice valable. Il serait utile de tenir compte, par exemple, de la portée des vérifications, du genre de faiblesses relevées dans les entités vérifiées et dans quelle mesure l'on s'est conformé aux recommandations du Commissaire. Ce genre d'information n'est pas compilé présentement.

6.41 Le Bureau du Commissaire devrait effectuer un suivi méthodique de ses vérifications, analyser systématiquement les répercussions de ses recommandations et mettre au point de meilleurs indicateurs d'efficacité.

Commentaire de la direction: Le BCLO est en train d'élaborer une méthodologie d'analyse systématique des suites données aux recommandations de ses rapports de vérification.

Le Programme d'information

6.42 Afin de réaliser ses objectifs qui consistent à favoriser la reconnaissance des deux langues officielles et à promouvoir la réforme linguistique, le Bureau du Commissaire a mis sur pied, au cours des années, un programme d'information en deux volets. Le premier prévoit la diffusion d'informations sur les termes et l'esprit de la Loi sur les langues officielles et sur le rôle du Commissaire dans sa mise en application. Le second vise à sensibiliser les Canadiens aux questions linguistiques, tout particulièrement les jeunes de 7 à 17 ans.

6.43 La pièce 6.4 illustre l'importance qu'ont les Budgets supplémentaires pour assurer les opérations du BCLO en particulier pour la direction de l'Information, la quasi totalité de ces budgets ayant été engagée dans la production et la distribution des trousses linguistiques. Trois trousses: "Oh! Canada", "Oh! Canada 2" et "Explorations" ont été préparées et diffusées depuis 1975. Le Bureau possède peu d'information sur la distribution de la première trousse; par contre, il a mis en place des contrôles appropriés de la distribution des deux autres trousses linguistiques.

Depuis 1975, près de 3 millions d'exemplaires des trois trousses linguistiques ("Oh! Canada", "Oh! Canada 2" et "Explorations") ont été distribués à travers le Canada pour un coût de $7 millions.

6.44 Bien que les évaluations aient démontré d'une façon générale que les jeunes sont sensibilisés par ces trousses, il reste néanmoins que la direction n'a pas fait d'étude structurée des populations-cibles et des diverses options pour les atteindre. Les sommes consacrées à la production d'autre matériel d'information sont limitées, en comparaison des budgets engagés dans les jeux. Pour les années 1979-1980 à 1982-1983, la direction de l'Information a encouru des dépenses réelles dans une proportion de 69 p. 100 aux fins des jeux linguistiques.

6.45 La direction de l'Information devrait mettre en place pour tous ses outils d'information un cadre de planification qui lui permettrait de justifier leur raison d'être, de mieux préciser les divers publics qu'elle cherche à rejoindre et d'analyser toutes les options possibles pour ce faire.

Commentaire de la direction: Le BCLO accepte cette recommandation. La direction de l'Information s'efforcera, dans le cadre de la planification des programmes et activités (surtout dans le cas de ceux qui engagent des budgets importants) de déterminer de façon structurée parmi les options possibles celles qui offrent le meilleur coût-rendement. Elle identifiera aussi, durant la phase du développement des supports, des outils qui lui permettront de vérifier plus systématiquement si ces derniers transmettent efficacement les messages et répondent adéquatement aux besoins des publics visés.

6.46 C'est à la direction de l'Information que revient la coordination de la production du rapport annuel, un processus qui met à contribution toutes les directions du Bureau. Les méthodes de contrôle des échéanciers et de la planification des étapes sont appropriées et elles ont permis à l'organisme de soumettre chaque année un rapport au Parlement sur les activités du Bureau et sur la situation linguistique au pays en général et au sein des organismes fédéraux en particulier.

Le Programme d'analyse des politiques et de liaison

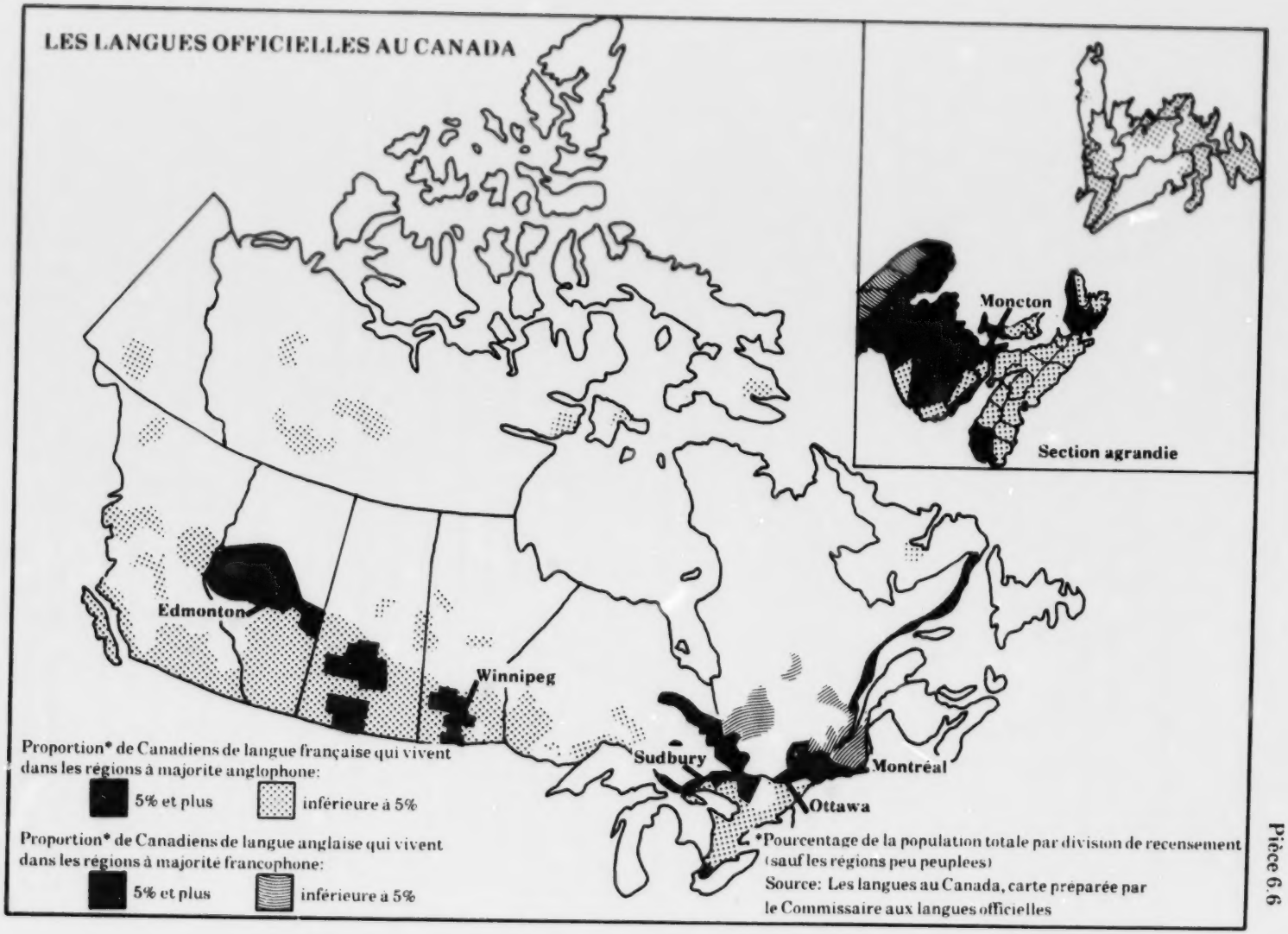
6.47 **Analyse des politiques.** Les responsabilités de ce service consistent à alimenter le Commissaire et les cadres du Bureau en analyses et conseils liés à la question du bilinguisme, en plus de veiller à la préparation de discours et à la correspondance et de collaborer à la rédaction d'une partie du rapport annuel. Il incombe à ce groupe d'apporter une réponse rapide à des demandes de la part du Commissaire et d'entreprendre sans délai la réalisation de projets d'analyse et de recherche. Ce service sert aussi de lien entre le BCLO et le Comité mixte spécial sur les langues officielles. Étant donné ce contexte et le nombre limité de participants à cette activité, le niveau restreint de planification et de contrôle de gestion que nous avons constaté semble quand même répondre en général aux exigences opérationnelles. En avril 1983, le service a commencé à élaborer un plan d'action qui devrait améliorer le contrôle et le suivi des différents projets.

6.48 **Liaison.** Le service de liaison est assuré principalement par le biais des bureaux régionaux dont la mission est de rapprocher l'ombudsman et le service de liaison avec des communautés qui parlent les deux langues officielles et d'entretenir des liens soutenus avec les autorités fédérales dans ces régions. Après avoir inauguré le premier bureau régional à Moncton, en 1977, le Commissaire en a établi un deuxième à Winnipeg en 1978 et par la suite, trois autres à Edmonton, Sudbury et Montréal, en 1981. L'analyse de la répartition démographique des deux groupes linguistiques officiels, à travers le Canada, comme le présente la pièce 6.6, démontre que la situation géographique de ces bureaux régionaux est appropriée.

6.49 La dotation en personnel, dans les différents bureaux régionaux, ne s'est pas effectuée en tenant compte d'une façon systématique des besoins de ces bureaux et des ressources minimales nécessaires. Au cours du dernier exercice, la direction a entrepris de traduire les objectifs opérationnels en plans de travail, mais cette conversion n'a pas été assez précise pour que la direction soit en mesure de déterminer le nombre de personnes dont on a besoin pour mettre en oeuvre ces plans de travail dans chacun des bureaux.

6.50 **Le Bureau du Commissaire devrait veiller à ce que les plans de travail élaborés pour les bureaux régionaux reflètent clairement les ressources nécessaires à la réalisation des objectifs du programme et que l'affectation des ressources humaines dans les différents bureaux régionaux soit conforme à ces plans approuvés.**

Commentaire de la direction: Le BCLO cherchera à accroitre les ressources humaines qui sont nécessaires au bon fonctionnement des bureaux régionaux et


LES LANGUES OFFICIELLES AU CANADA
Moncton
Section agrandie
Edmonton
Winnipeg
Sudbury
Montréal
Ottawa
Proportion* de Canadiens de langue française qui vivent dans les régions à majorité anglophone:
5% et plus
inférieure à 5%
Proportion* de Canadiens de langue anglaise qui vivent dans les régions à majorité francophone:
5% et plus
inférieure à 5%
*Pourcentage de la population totale par division de recensement (sauf les régions peu peuplées)
Source: Les langues au Canada, carte préparée par le Commissaire aux langues officielles

Pièce 6.6

veillera à ce que les plans de travail de ces bureaux soient aussi réalistes que possible.

L'évaluation de programme

6.51 Le BCLO a mené des évaluations qui portent sur trois de ses activités. Il a débuté en 1978 par une évaluation de la trousse linguistique "Oh! Canada". En 1981, à la suite d'une demande du Conseil du Trésor, il effectuait d'autres évaluations des trousses "Oh! Canada 2" et "Explorations". Une évaluation de la revue "Langue et Société" est également en cours.

6.52 Les évaluations des trousses linguistiques ont été axées principalement sur leur qualité comme aides pédagogiques et sur leur degré actuel d'utilisation par les jeunes. Toutefois, l'étendue de ces études était restreinte: en effet, il n'y a pas eu d'examen de la raison d'être de ces trousses ou d'examen des solutions de rechange. De plus, l'on n'a pas cherché à établir un rapport entre l'accomplissement des objectifs intermédiaires qui ont été évalués et la réalisation des grands objectifs d'information du Commissaire, à savoir, encourager une réaction positive à la dualité linguistique canadienne et renseigner les Canadiens sur la loi et sur le rôle du Commissaire.

6.53 Les études ont surtout servi à réviser et à améliorer les trousses avant leur réimpression à la fin de 1981. En outre, elles ont servi à appuyer une demande de fonds au Conseil du Trésor qui a permis au BCLO de continuer à produire les trousses en question.

6.54 Pour un organisme de l'importance du BCLO, l'évaluation de quatre de ses activités représente une réalisation acceptable. Toutefois, nous avons constaté jusqu'à maintenant que tous les projets d'évaluation de l'organisme étaient axés sur ses activités d'information et excluaient certains autres secteurs importants.

6.55 Le BCLO devrait concevoir un plan visant à faire une évaluation de l'ensemble de ses activités.

6.56 Le BCLO devrait, lors de l'évaluation de ses programmes, examiner entre autres la raison d'être des programmes ainsi que les solutions de rechange auxquelles il puisse éventuellement avoir recours.

Commentaire de la direction: Le BCLO, qui a déjà convenu avec le ministère des Approvisionnements et Services d'un plan quinquennal de vérification interne qui porte sur l'efficacité de chacune des composantes de ses programmes, convient de l'opportunité de renforcer l'évaluation de l'ensemble de ses activités.

Les systèmes d'information et l'efficience

6.57 Information financière. Le ministère des Approvisionnements et Services fournit au BCLO un ensemble de rapports financiers. Cette information, ajoutée à celle que

l'on produit à l'intérieur du BCLO, manuellement et par leur micro-ordinateur, constitue un niveau d'information financière suffisant pour le contrôle budgétaire, même si les besoins d'information de la direction n'ont pas été définis avec précision.

6.58 **Information sur l'utilisation des ressources humaines**. Les gestionnaires ne disposent pas d'information sur le temps que les employés consacrent à chaque activité. En général, ceux-ci sont affectés à plus d'un projet et parfois, à plus d'une activité durant la même période, et il y a plusieurs intervenants pour chaque activité et chaque projet. Bien que des efforts aient été accomplis en vue de l'implantation de rapports d'utilisation du temps dans les directions de l'Information et des Plaintes et Vérifications, l'on n'a pas encore complété ces données qui visent à fournir l'information sur l'utilisation des ressources humaines. Ainsi, il est difficile pour la direction d'évaluer le rendement des ressources humaines, justement à cause du manque d'information sur leur utilisation. Cette situation complique également le processus d'analyse et de justification des besoins en ressources humaines de chaque direction et d'assignation des années-personnes en fonction des priorités.

6.59 **Efficience.** Bien que des mesures décrites dans les plans opérationnels, par exemple le nombre de plaintes que l'on a réglées, donnent une indication de la production des diverses directions, l'on dispose de peu d'information sur la qualité du service rendu et aucune norme valable de rendement n'a été établie en vue d'une comparaison avec la production réelle. Le manque de mesures de rendement et d'information sur l'utilisation des ressources humaines ne permet pas à la direction d'évaluer d'une façon appropriée l'efficience de ses activités et d'assurer l'optimisation de l'utilisation de ses ressources humaines.

6.60 **Les besoins d'information sur les mesures de rendement et sur l'utilisation des ressources humaines devraient être clairement établis et la direction devrait implanter un système d'information qui aiderait la direction dans le contrôle de ces ressources et la mesure de rendement des employés et de l'efficience des activités.**

> *Commentaire de la direction: Le BCLO tiendra compte de ses besoins d'information sur les ressources humaines dans le cadre du système informatisé qu'il est en train de mettre en place.*

L'information destinée au Parlement

6.61 Le Commissaire doit rendre compte au Parlement de l'exercice de ses fonctions et de l'utilisation des ressources consacrées à la réalisation de ses programmes. Il s'acquitte de cette responsabilité par sa participation aux réunions du Comité parlementaire sur les langues officielles, par son rapport annuel et par son Budget des dépenses.

6.62 **Comité parlementaire.** Le Comité mixte spécial sur les langues officielles, a été créé en 1980 et il se compose de sénateurs et de députés. Ce comité joue deux rôles importants en ce qui concerne le Commissaire aux langues officielles. Premièrement, il constitue un lien essentiel entre le Commissaire et le Parlement. Cela permet au Parlement, par le biais du comité, d'être renseigné périodiquement sur les réalisations du BCLO et aussi de souligner au Commissaire les sujets touchant les langues officielles, qui préoccupent davantage le Parlement. Par exemple, le rapport déposé en 1983 sur la langue de travail dans l'ensemble de la Fonction publique du Canada a été rédigé à l'instigation du comité. Deuxièmement, par ses audiences publiques et ses recommandations au Parlement, ce comité se révèle une institution très importante pour promouvoir et appuyer la réalisation des objectifs de la Loi sur les langues officielles.

6.63 **Rapport annuel.** En vertu de la loi, le Commissaire doit soumettre annuellement un rapport sur l'exercice de ses fonctions. Il satisfait à cette exigence en exposant brièvement chacun de ses programmes et ses nouvelles initiatives, ainsi que la façon dont il a mené à bien les activités importantes de son bureau au cours de l'année précédente. Son Rapport annuel fait état de la situation de la réforme linguistique dans les institutions fédérales et de leur niveau de conformité avec la lettre et l'esprit de la Loi sur les langues officielles. Il discute aussi dans ce rapport de sujets d'ordre linguistique de juridiction fédérale et provinciale.

6.64 **Budget des dépenses.** Le Conseil du Trésor a demandé aux ministères et aux organismes d'appuyer leurs demandes de fonds dans la Partie III du Budget. Nous reconnaissons que cette nouvelle présentation élaborée pour l'exercice 1983-1984 n'est qu'un document préliminaire. Nous en avons fait tout de même l'examen, car ce document vise à fournir au Parlement plus d'information utile sur les programmes, permettant ainsi aux députés d'effectuer un examen plus rigoureux des dépenses.

6.65 Cette partie du Budget, telle que préparée par le BCLO, précise les programmes et leurs composantes importantes et reflète bien les liens avec le triple rôle du Commissaire (ombudsman, vérificateur et promoteur de la réforme linguistique). De plus, le document présente d'une façon satisfaisante les répercussions qu'ont des facteurs externes sur les programmes et aussi les résultats prévus des activités importantes du Bureau.

6.66 La direction a fait un effort pour dégager des objectifs de programmes ainsi que des indicateurs d'efficience. Cependant, elle n'a pas réussi à mettre au point un mécanisme pour contrôler la réalisation des objectifs des programmes; quant aux indicateurs d'efficience que l'on a élaborés, ils ne tiennent pas compte du niveau et de la qualité des services rendus. En conséquence, il lui est difficile de justifier les ressources demandées et de déterminer s'il veille avec soin à l'optimisation de ses ressources.

6.67 Le BCLO étudie des façons d'apporter d'autres améliorations à la Partie III du Budget. La mise en oeuvre de nos recommandations concernant l'évaluation de programme, l'efficience et l'utilisation des ressources humaines devrait aider l'entité dans la préparation de ce document.

LE MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS

LE MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	7.1	225
Vue d'ensemble	7.15	228
Portée de la vérification	7.23	229
Observations et recommandations		
Le Programme des communications		
Le secteur de la Politique	7.26	231
Le secteur de la Gestion du spectre des fréquences radioélectriques	7.33	232
L'Agence des télécommunications gouvernementales	7.57	237
Le secteur du Programme spatial	7.62	238
Le secteur de la Recherche	7.63	238
Le Programme des arts et de la culture	7.76	242
Systèmes de gestion		
Le traitement électronique des données	7.91	244
L'évaluation de programme	7.96	245
La vérification interne	7.102	246
Le contrôle de l'inventaire	7.105	247
Pièces		
7.1 Structure organique et programmes du ministère		229
7.2 Communications/Arts et culture		230
7.3 Gestion du spectre - Recouvrement des coûts		236

7

LE MINISTÈRE DES COMMUNICATIONS

SOMMAIRE

7.1 Suivi de la vérification de 1978. En 1978, nous avions examiné les contrôles de gestion exercés à l'égard de certaines activités de la gestion du spectre des fréquences radioélectriques et de l'Agence des télécommunications gouvernementales. Nous avions également examiné d'autres activités de soutien de la gestion, y compris la structure de la fonction financière, la vérification interne, les procédés de passation des contrats, les systèmes de contrôle financier et de l'inventaire. Nous avions relevé un certain nombre de faiblesses dans ces domaines et certaines d'entre elles ont depuis été corrigées. Le recouvrement des coûts, la vérification interne et le contrôle de l'inventaire sont les domaines les plus importants où les problèmes demeurent ou sont à peine résolus.

7.2 Secteur de la Politique. Dans le cadre du système de développement et d'analyse de politiques, l'on confie la responsabilité globale d'un point donné à une direction en particulier et un calendrier général régit l'élaboration des propositions. Au sein de ce secteur, toutefois, on n'a pas précisé quelles devaient être les étapes essentielles du processus de développement de politiques ni quelle documentation de base il fallait utiliser, y compris, par exemple, l'établissement de plans de travail qui préciseraient les activités à réaliser, les échéances à respecter, les travaux de consultation et de coordination à effectuer et les rapports à produire sur l'avancement des travaux.

7.3 Gestion du spectre des fréquences radioélectriques. En 1978, le Cabinet demandait au secteur de la Gestion du spectre des fréquences radioélectriques d'assurer le recouvrement complet de ses coûts. Malgré l'augmentation du tarif en 1979, il n'y a pas eu recouvrement entier de ces coûts. En 1981-1982, le déficit se chiffrait à $ 23,4 millions, si l'on fait exception des recettes auxquelles on a renoncé, comme conséquence des exemptions prévues par la Loi sur la radio et des coûts non recouvrés du CRTC. Une autre révision de la tarification a eu lieu le 1er avril 1982. Ce même déficit est maintenant évalué à $ 25,3 millions, pour l'exercice 1982-1983. Le ministère n'a pas précisé quelle proportion des coûts il tente de recouvrer.

7.4 Secteur du Programme spatial. En 1981, nous avons établi et publié des critères se rapportant à la planification et au contrôle des projets de recherche et de développement. La planification et le contrôle des projets, dans ce secteur, satisfont à ces critères.

7.5 Secteur de la Recherche. Notre vérification a été axée sur les systèmes qui servent à la planification et au contrôle des projets. Ce secteur a la coutume de recourir à un système de réunions et de discussions pour planifier et contrôler ses projets. Bien qu'il y ait production de documents de planification afin de répondre aux exigences des organismes

centraux, ces documents ne renferment généralement pas toute l'information nécessaire à la planification et au contrôle des projets. Ce secteur est à mettre au point un nouveau système d'information qui devrait permettre d'améliorer la planification et le contrôle.

7.6 Le programme Télidon, dont les débuts remontent au mois d'avril 1979, devait avoir une durée de quatre ans et l'on prévoyait y consacrer $ 9 millions. Le programme a été prolongé jusqu'en 1985 et son budget est maintenant de $ 59,3 millions. Jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu d'évaluation du programme qui permettrait de vérifier si les objectifs fixés ont été atteints.

7.7 **Arts et culture.** En juillet 1980, le Programme des arts et de la culture a été transféré du secrétariat d'État au ministère des Communications. Ce transfert a été effectué afin de tenir compte des liens de plus en plus évidents entre le domaine de la culture et celui des communications. Ce geste, toutefois, ne s'est pas traduit par une redéfinition des objectifs pour le programme. Divers documents (le Budget des dépenses, le Rapport annuel, la présentation du ministère au Comité Applebaum-Hébert) décrivent les objectifs du programme de manière différente mais non de manière plus précise qu'avant le transfert. L'absence d'objectifs clairs et précis rend difficiles l'établissement des priorités de programme et l'identification des résultats à atteindre.

7.8 **Subside aux postes.** L'élément le plus important du budget du Programme des arts et de la culture est un subside versé à la Société canadienne des postes dans le but de compenser les pertes encourues par celle-ci par suite de l'expédition de publications à des taux préférentiels. On prévoyait, au Budget des dépenses de 1981-1982, pour ce subside, une somme de $ 189 millions qui a été portée à $ 220 millions dans le Budget de 1982-1983. Les responsables du programme n'ont pas consigné d'objectifs spécifiques en rapport avec ce subside.

7.9 Une entente a maintenant été conclue avec le ministère, la Société canadienne des postes et les organismes centraux: le ministère versera pour le subside $ 53 millions et le reste sera tiré du Fonds du revenu consolidé plutôt que du budget du ministère.

7.10 **Évaluation de programme.** Le ministère a créé en 1978 une division de l'Évaluation et de la Vérification de programme. Toutefois, le groupe de l'évaluation n'a eu un effectif permanent qu'au moment où il est devenu vraiment opérationnel, en 1982, en tant que division distincte dotée de son propre personnel. Il est encore trop tôt pour formuler des commentaires sur les activités de cette division.

7.11 Malgré l'absence de données d'évaluation, le ministère a reçu l'autorisation de prolonger de trois ans, après le 31 mars 1982, son Programme d'aide au développement de l'édition canadienne, programme pour lequel l'on prévoit des coûts de $ 8,9 millions par année. Le programme a été mis en oeuvre en 1980 et il devait durer deux ans. Le Cabinet a approuvé cette prolongation sans tenir compte d'une de ses directives antérieures demandant que le programme soit évalué après la période initiale de deux ans. Le Cabinet,

lorsqu'il a approuvé cette prolongation, a toutefois demandé que le programme fasse l'objet d'une évaluation en 1984.

7.12 Le Programme spécial d'initiatives culturelles a été prolongé de deux ans et il devrait coûter, au total, $ 34,1 millions. Ce programme, approuvé en octobre 1980, devait prendre fin le 31 mars 1983. Le ministère devait en faire une évaluation au mois de novembre 1982; on prévoit effectuer ce travail en mars 1984.

7.13 **Vérification interne.** En 1978, nous avions relevé des lacunes dans la fonction de vérification interne et nous avions formulé un certain nombre de recommandations visant à améliorer la situation. En février 1982, le Bureau du contrôleur général constatait qu'il existait encore un certain nombre de problèmes sérieux. Nous partagions, à cette époque, l'opinion du contrôleur général. Plus tard dans la même année, il y a eu restructuration de la direction et nomination d'un nouveau directeur. Le ministère travaille présentement à résoudre les problèmes que notre Bureau et celui du contrôleur général ont signalés.

7.14 **Contrôle de l'inventaire.** Le ministère possède un inventaire dont la valeur approximative est de $ 80 millions. Cet inventaire n'était pas consigné de façon uniforme pour tout le ministère. Alors que certains centres de responsabilité inscrivent le matériel en location, d'autres ne le font pas. Certains effectuent les entrées dans le système au moyen de formulaires uniformisés, d'autres font ce travail à partir des données que renferment les contrats et d'autres encore, en se fondant sur les factures. Au Centre de recherches sur les communications, en outre, les meubles et l'équipement de bureau n'étaient pas consignés dans le système national de l'inventaire.

Vue d'ensemble

7.15 Le ministère a été créé en 1969, en vertu de la Loi sur le ministère des Communications. Il administre deux programmes: le Programme des communications, depuis sa création, et celui des arts et de la culture, depuis 1980.

7.16 L'objectif du Programme des communications, tel que décrit dans le Budget des dépenses (1982-1983), est de "favoriser le développement et le fonctionnement méthodiques des communications au Canada, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle internationale". Le programme comprend aussi l'administration du fonds renouvelable de l'Agence des télécommunications gouvernementales dont l'objectif est de "projeter, établir, et gérer des installations et des services de télécommunications qui répondent aux besoins des ministères et organismes fédéraux sur une base économique".

7.17 En juillet 1980, le portefeuille des arts et de la culture, qui relevait du secrétaire d'État, est devenu la responsabilité du ministre des Communications. Parallèlement, le Programme des arts et de la culture a été transféré du Secrétariat d'État au ministère des Communications. Son objectif est "d'élaborer et formuler des politiques et des programmes en vue de la réalisation des objectifs culturels et artistiques nationaux et d'encourager une collaboration efficace entre les organismes, les ministères, et les gouvernements intéressés à la réalisation de ces objectifs".

7.18 Ce changement a ajouté une nouvelle dimension, celle du contenu culturel, aux responsabilités actuelles du ministère dans le domaine de la politique des télécommunications, des recherches sur les communications, de la technologie de l'information et de la technologie spatiale, de la réglementation du spectre des fréquences et des télécommunications gouvernementales. Le ministère fonctionne dans un environnement où l'évolution technologique est rapide et constante. Les lois qui régissent les activités du ministère n'ont pas été révisées depuis sa création en 1969.

7.19 Le Conseil des arts du Canada, la Société Radio-Canada, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), la Corporation du Centre national des arts, l'Office national du film, la Bibliothèque nationale, les Archives publiques, les Musées nationaux du Canada et le Conseil de recherches en sciences humaines sont intégrés au portefeuille "Communications"; ils ne font toutefois pas partie du ministère et ils ne sont pas compris dans la présente vérification intégrée. Le Bureau a entrepris des vérifications intégrées distinctes à la Bibliothèque nationale et aux Archives publiques. Ces vérifications sont rapportées dans les chapitres 14 et 15 respectivement.

7.20 Tel qu'on le présente à la pièce 7.1, le ministère est divisé en six secteurs importants: la Politique, la Recherche, le Programme spatial, la Gestion du spectre et les télécommunications gouvernementales, les Arts et la Culture, ainsi que l'Administration.

Pièce 7.1

STRUCTURE ORGANIQUE ET PROGRAMMES DU MINISTÈRE

* Le secteur de l'Administration fournit des services au ministère pour ses deux programmes.

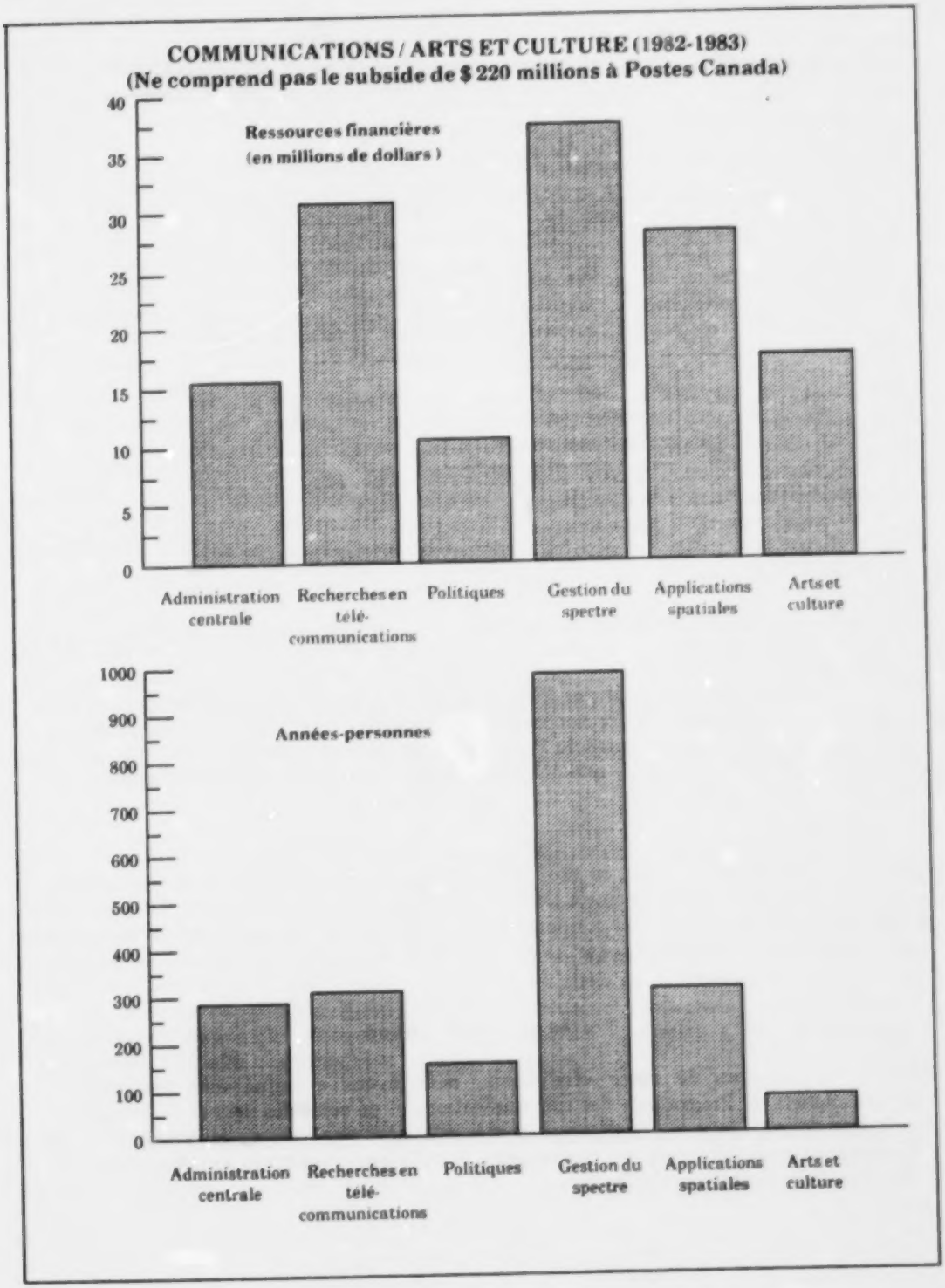
7.21 Pour l'exercice financier 1982-1983, les affectations du ministère totalisaient environ $ 365 millions. Ce chiffre comprend un subside de $ 220 millions versé à la Société canadienne des postes, par le biais du Programme des arts et de la culture. Il est bon de souligner que la part du subside que défraiera ce programme s'élèvera à $ 53 millions, en 1983-1984.

7.22 Le ministère avait, en 1982-1983, quelque 2 300 années-personnes autorisées, dont 1 600 environ au siège social à Ottawa et 700 dans les cinq régions. La pièce 7.2 présente les ressources humaines et financières affectées aux divers secteurs du Programme des communications et de celui des arts et de la culture.

Portée de la vérification

7.23 Au cours de notre vérification, nous avons examiné tous les secteurs organisationnels du Programme des communications et de celui des arts et de la culture. Notre examen avait pour but de déterminer si le ministère tient compte de l'économie et de l'efficience dans la gestion de ces programmes et s'il a des procédures satisfaisantes pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité.

Pièce 7.2


COMMUNICATIONS / ARTS ET CULTURE (1982-1983)
(Ne comprend pas le subside de $ 220 millions à Postes Canada)
Ressources financières
(en millions de dollars)
40
35
30
25
20
15
10
5
0
Administration centrale
Recherches en télé-communications
Politiques
Gestion du spectre
Applications spatiales
Arts et culture
Années-personnes
1000
900
800
700
600
500
400
300
200
100
0
Administration centrale
Recherches en télé-communications
Politiques
Gestion du spectre
Applications spatiales
Arts et culture

7.24 Nous avons aussi examiné divers systèmes de gestion communs à tous les secteurs du ministère. Il s'agit de la gestion et du contrôle financiers, du traitement électronique des données, de la vérification interne et du contrôle de l'inventaire.

7.25 De plus, nous avons incorporé à cette vérification le suivi des observations et recommandations formulées lors de notre vérification intégrée du ministère en 1978 et de notre étude des télécommunications gouvernementales, en 1979.

Observations et recommandations

Le Programme des communications

Le secteur de la Politique

7.26 Le mandat du ministère, tel qu'énoncé dans la Loi sur le ministère des Communications, dans le Budget des dépenses et dans les plans stratégiques et opérationnels, donne au ministère un champ d'activités très vaste. Ainsi, il peut arriver que le secteur de la Politique s'occupe de questions au sujet desquelles d'autres ministères et le CRTC ont des responsabilités complémentaires mais individuelles.

7.27 Ainsi, au sein du secteur, la direction générale des Politiques sociales et de la Radiodiffusion, tel qu'elle a été présentée au Comité Applebaum-Hébert au mois de janvier 1982, s'occupe entre autres de "l'élaboration de principes à incidences socio-culturelles et économiques sur la radiodiffusion et s'intéresse aux lois connexes". D'autres directions du secteur consacrent également beaucoup de temps à divers aspects de la radiodiffusion pour appuyer la direction générale des Politiques sociales et de la Radiodiffusion.

7.28 La Loi sur la radio, la Loi sur la radiodiffusion, celle sur le ministère des Communications et d'autres lois décrivent le rôle du ministère. Selon les termes de la Loi sur la radiodiffusion, le CRTC "...doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne...". Il y a beaucoup de zones grises au plan des juridictions, puisque qu'il incombe au ministère de donner son avis au gouverneur en conseil en rapport avec des appels à la suite de décisions du CRTC. Il conseille aussi le gouvernement sur le cadre de politiques d'ensemble à l'intérieur duquel le CRTC instaure une politique réglementaire spécifique. C'est ainsi que nous lisons dans le Rapport annuel de 1979-1980 que la division de la Planification du CRTC est chargée "d'entreprendre des études à court, à moyen et à long terme sur la politique, le marché et la réglementation des industries de la radiodiffusion et de la câblodiffusion" et de "mettre à point des politiques et des projets pour les industries de la radiodiffusion et de la télévision par câble afin de répondre aux objectifs de la Loi sur la radiodiffusion en tenant compte des conditions et des restrictions actuelles et futures relatives à la technologie, à l'économie et au marché". Nous sommes conscients cependant que le rôle du ministère, dans les cas d'appels à la suite de décisions du CRTC, rend inévitable un certain chevauchement des activités et des recherches entre les deux entités.

7.29 Le ministère devrait mettre au point une méthode de partage de l'information avec le CRTC, là où il y a lieu de le faire; il devrait s'assurer que les domaines qui donnent lieu à un chevauchement éventuel, en rapport avec les études et les activités, fassent l'objet d'un examen rigoureux soutenu.

Commentaire du ministère: Les hauts fonctionnaires du ministère rencontrent périodiquement ceux du CRTC. Ces rencontres n'ont toutefois pas de caractère officiel. Le ministère s'engage cependant à discuter avec le CRTC des moyens à utiliser pour donner suite à cette recommandation.

7.30 Gestion du développement de politiques. Quatre études, commandées par le ministère, ont recommandé une réorganisation ou une réorientation globale des activités de ce secteur. Elles soulignent toutes l'absence de coordination inter-secteurs et, à l'intérieur du secteur, l'absence d'un ordre de priorités et le peu de contrôle sur l'utilisation des ressources. La direction avait reçu les quatre études avant que nous entreprenions notre vérification.

7.31 Bien que le personnel du secteur s'entende sur les étapes essentielles pour mener à bien un dossier de développement de politiques, il n'y a aucun processus officiel pour ce faire, afin de s'assurer de l'uniformité et du respect de toutes les étapes. L'on n'a pas consigné les étapes à suivre pour la préparation des propositions de politiques. Dans le contexte du ministère, un tel processus est nécessaire pour planifier le temps, répartir les ressources, connaître l'état de la situation et améliorer la qualité des dossiers et du contrôle.

7.32 Le secteur de la Politique devrait établir et consigner les étapes de base à suivre pour le développement de politiques.

Commentaire du ministère: Le secteur de la Politique accepte cette recommandation. Il continuera d'étoffer les mesures déjà en cours afin d'assurer l'établissement d'un processus efficace de développement des politiques.

Le secteur de la Gestion du spectre des fréquences radioélectriques

7.33 Le spectre des fréquences radioélectriques constitue une ressource limitée. Il existe plusieurs catégories de services de communications qui utilisent différentes bandes de fréquences pour leurs besoins. La gestion du spectre peut se définir comme étant celle qui met en oeuvre les procédés qui déterminent l'utilisation des fréquences tout en exerçant un contrôle de la congestion, de l'interférence et des bris de communications, situations qui se produiraient sans ces procédés.

7.34 Le secteur utilise environ 25 p. 100 des ressources financières et 49 p. 100 des ressources humaines du Programme des communications réparties entre le bureau central à Ottawa (30 p. 100) et cinq bureaux régionaux qui incluent 44 bureaux de districts (70 p. 100).

7.35 Le secteur a trois objectifs qui consistent à assurer une répartition appropriée des bandes de fréquences entre les divers services (radiodiffuseurs, radio-amateurs, navires, satellites, etc.), à assurer aux utilisateurs un accès équitable aux fréquences, ceci dans les meilleurs délais et enfin, à établir et maintenir la qualité du spectre des fréquences. Afin de s'acquitter de sa mission, le secteur fonctionne par le biais de trois groupes: le groupe de la "planification technique du spectre" qui attribue les bandes de fréquences; le groupe de "l'autorisation" qui assigne des fréquences aux utilisateurs en leur délivrant des licences et permis d'opérateur; le groupe du "contrôle du spectre" à qui l'on a confié la surveillance de la mise en application de la Loi sur la radio et de ses règlements afin de maintenir la qualité du spectre.

7.36 **Le projet du système de gestion du spectre (SGS).** En 1975, le secteur obtenait du Conseil du Trésor l'autorisation de réaliser un projet qui consistait dans l'amélioration de ses procédés et instruments informatisés pour l'assignation des fréquences et l'émission des permis. Ce projet devait s'échelonner sur cinq ans et les coûts devaient atteindre $ 10 millions environ.

7.37 Lors de notre vérification de 1978, nous avions axé notre commentaire sur le fait que la gestion et le contrôle du projet devraient comprendre un examen, à intervalles réguliers, de la part d'un comité directeur. Le ministère a accepté cette recommandation et il a mis sur pied par la suite un comité attaché spécifiquement au projet du SGS.

7.38 Dans la soumission de 1980 présentée au Conseil du Trésor en vue d'obtenir l'autorisation d'implanter le système à l'échelle nationale, le ministère prévoyait réaliser des économies de l'ordre de $ 3,8 millions, au cours des sept années suivant l'implantation, en 1982-1983, y compris une économie de 600 années-personnes en restreignant la croissance du personnel.

7.39 Lors de notre vérification, qui a été effectuée au cours de la première année d'opération du système, il s'est présenté quelques problèmes de rodage, par exemple: la conversion des données, le rendement des bureaux de services, le programme d'entraînement du personnel et des délais dans l'opération de certaines fonctions du système.

7.40 Nous avons été avisés qu'une évaluation du système serait effectuée au cours des prochains mois.

7.41 **Le ministère, lorsqu'il mènera à terme son évaluation prévue du Système de gestion du spectre (SGS) après son implantation à l'échelle nationale, devrait vérifier entre autres si les économies escomptées ont été réalisées.**

Commentaire du ministère: Le ministère entend vérifier, au cours de l'évaluation prévue du Système de gestion du spectre, si les économies escomptées ont été réalisées.

7.42 Système d'information de gestion (SIG). Dans notre Rapport de 1978, nous avions recommandé que le ministère continue de mettre au point et d'améliorer son système de rapports régionaux, en ce qui a trait aux mesures d'efficacité opérationnelle. Le ministère a accepté notre recommandation en instaurant le Système d'information de gestion des télécommunications et du spectre. Des améliorations à ce système ont mené à la mise au point d'un nouveau système d'information sur les opérations régionales, qui a été mis en oeuvre le 1er avril 1982. Le ministère veille maintenant à la mise au point et à l'implantation d'un système semblable pour les opérations du bureau central.

7.43 Recouvrement des coûts de la gestion du spectre. La Loi sur la radio donne au gouverneur en conseil le pouvoir de "prescrire le tarif des droits à payer pour les licences et pour l'examen relatif aux certificats de capacité". La loi spécifie également que les utilisateurs du spectre des fréquences doivent obtenir une licence pour l'exploitation d'un appareil ou d'une station de radio-communication. En vertu de cette loi, certains utilisateurs particuliers bénéficient d'une exemption des frais, en tout ou en partie. Les municipalités, les gouvernements et certaines sociétés de la Couronne en sont des exemples.

7.44 Nous avions recommandé, lors de notre vérification de 1978, que le ministère procède à une mise à jour périodique de son barème des droits, en vue de recouvrer entièrement ce qu'il en coûte pour gérer le spectre. Le ministère avait indiqué que cela avait été fait par une mise à jour de son barème de tarifs, lequel devait entrer en vigueur en 1979-1980.

7.45 Une révision de la tarification a été mise en application le 1er avril 1979. Lorsqu'il demanda, en 1978, l'approbation de ces nouveaux tarifs qui avaient pour effet de permettre de recouvrer les coûts d'administration du spectre, le ministère avait alors indiqué que les recettes prévues seraient de l'ordre de $ 30 millions pour l'exercice 1979-1980. Ces recettes devaient suffire à défrayer ses coûts d'administration. Le Cabinet avait approuvé les nouveaux tarifs et demandé au ministère de lui soumettre, au moins à tous les deux ans, des recommandations touchant la révision de la tarification applicable aux licences radio. Ces recommandations devaient être formulées de manière à permettre que les frais engagés au chapitre de la gestion du spectre soient recouvrés en entier.

7.46 Le ministère n'a pas recouvré tous les coûts liés à la gestion du spectre, pour les exercices 1979-1980, 1980-1981 et 1981-1982, même si l'on tient compte des recettes que l'on n'a pas perçues, à cause des exemptions prévues par la Loi sur la radio et des coûts non recouvrés du CRTC. En 1981-1982, le déficit s'élevait à $ 23,4 millions, si l'on fait exception des recettes auxquelles on a renoncé.

7.47 Le ministère n'avait pas non plus soumis, en 1981, de recommandations sur la révision de la tarification applicable à l'octroi des licences. Nous n'avons pu trouver, dans la documentation qui appuie l'augmentation du 1er avril 1982, des pièces justificatives en rapport avec le non recouvrement des coûts entiers de la gestion du spectre, entre le mois d'avril 1979 et le mois de mars 1982.

7.48 Le Cabinet a approuvé une révision subséquente de la tarification, qui entrait en vigueur le 1er avril 1982. Au moment même où il obtenait cette approbation, le ministère prévoyait que le déficit serait de $ 13,6 millions, que les recettes s'élèveraient à $ 31,2 millions, y compris un montant estimatif de $ 13 millions en recettes auxquelles on a renoncé, tandis que les dépenses se chiffreraient à $ 44,8 millions.

7.49 Le Cabinet avait par ailleurs demandé au ministère de procéder à une consultation publique au sujet du processus de révision des droits et de lui soumettre une nouvelle tarification applicable aux droits de licence radio, lequel devait entrer en vigueur le 1er avril 1983. Le ministère, qui en était encore à l'étape de la consultation publique, ne l'a pas présentée au Cabinet.

7.50 En outre, il n'y a aucune mention qui explique de quoi se composent les recettes prévues de $ 30 millions en 1979-1980 et de $ 31,2 millions en 1982-1983. Ces montants comprenaient les recettes non recouvrables, à cause des exemptions prévues dans la Loi sur la radio et des coûts non recouvrés du CRTC, comme si ceux-ci leur avaient été facturés.

7.51 Le ministère a estimé que les exemptions prévues dans la Loi sur la radio, telles que celles qui ont été consenties aux municipalités, aux gouvernements et à certaines sociétés de la Couronne, s'élevaient, en 1982-1983, à $ 5 millions environ. Selon une étude interne menée par le ministère, ce dernier estime que les coûts des services de radiodiffusion, comme par exemple l'élaboration de normes techniques et la certification d'équipement, sont de l'ordre de $ 8 millions pour 1982-1983. Le ministère ne recouvre pas ces coûts du CRTC.

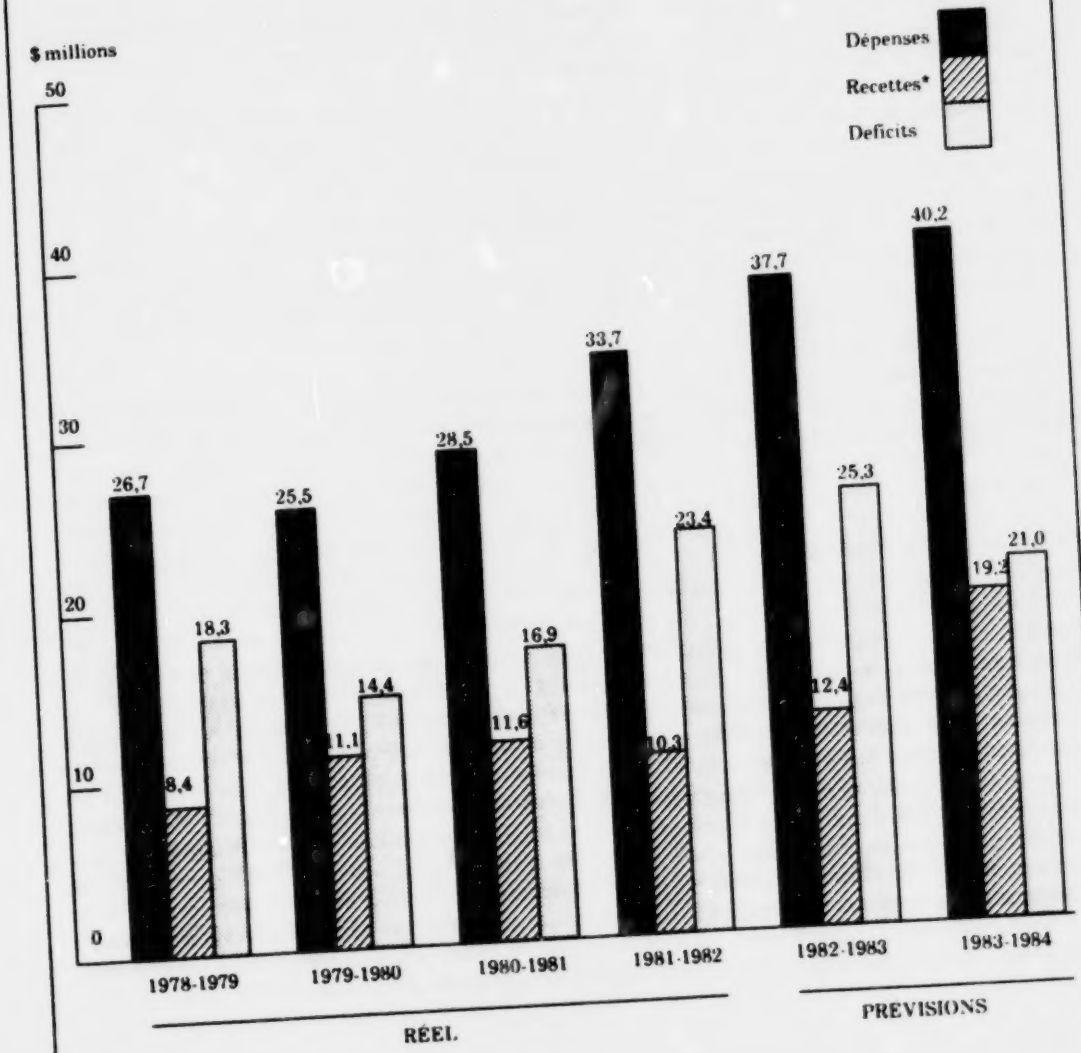
7.52 Les montants des recettes prévues pour les exercices 1979-1980 et 1982-1983, que renferme la documentation qui appuie les demandes de révision de la tarification, étaient de beaucoup différents des recettes réelles de 1979-1980 et de celles que l'on a prévues pour 1982-1983, comme l'indique le Budget des dépenses. Par exemple, l'on prévoyait, pour 1979-1980, des recettes de l'ordre de $ 30 millions, qui comprenaient un montant attribué aux exemptions, ainsi que les coûts non recouvrés du CRTC. En réalité, les recettes réelles, qui ne comprenaient pas cette attribution aux recettes auxquelles on a renoncé, ont été de $ 11,1 millions. L'on prévoyait que celles de 1982-1983, seraient de l'ordre de $ 31,2 millions, y compris un montant d'environ $ 13 millions que le ministère attribuait aux recettes auxquelles il avait renoncé. Les mêmes recettes réelles à percevoir vraisemblablement s'élevaient toutefois à $ 12,4 millions, selon une estimation du Budget des dépenses de 1982-1983. Ces constatations sont illustrées dans la pièce 7.3.

7.53 Par suite de la directive du Conseil du Trésor qui a trait à la limitation des augmentations à un maximum de 6 et 5 p. 100, le ministère se voit maintenant contraint de n'effectuer aucune hausse sans l'approbation du Conseil du Trésor.

7.54 Le ministère devrait, à la suite de la consultation publique actuellement en cours, élaborer et étayer une politique et un plan de recouvrement des coûts et en

Pièce 7.3

GESTION DU SPECTRE
RECOUVREMENT DES COÛTS



Réf: Budgets des dépenses

- Les revenus ne comprennent pas les recettes qui pourraient provenir des utilisateurs exemptes en vertu de la Loi sur la radio ni celles qui proviendraient du CRTC si les coûts des services leur etaient facturés.

obtenir l'approbation. Cette politique devrait indiquer avec précision si le ministère doit recouvrer les coûts en entier ou en partie, et dans quelle proportion il doit le faire.

Commentaire du ministère: Le ministère est présentement à rédiger un document de travail sur le recouvrement des coûts au chapitre de la gestion du spectre. Nous utiliserons ce document lors de notre consultation des parties intéressées. Une fois effectuée cette consultation, le ministère formulera des recommandations sur les divers aspects du recouvrement des coûts.

7.55 Le ministère devrait, tel que le demande le Cabinet, formuler à tous les deux ans des recommandations touchant la révision de la tarification pour l'octroi des licences; sinon, il devrait chercher à obtenir un délai, avec l'autorisation du Cabinet.

Commentaire du ministère: Les taux établis à la suite de la dernière révision de la tarification pour l'octroi des licences sont entrés en vigueur le 1er avril 1982. Le ministère entend formuler une recommandation en rapport avec les révisions ultérieures de la tarification de manière à ce que toute modification subséquente puisse entrer en vigueur le 1er avril 1984.

7.56 Le ministère devrait divulguer, dans ses recommandations touchant la révision de la tarification pour l'octroi des licences, la proportion de recettes non recouvrées, à cause des exemptions prévues par la Loi sur la radio et des coûts non recouvrés du CRTC.

Commentaire du ministère: Le ministère, dans ses recommandations touchant la révision de la tarification pour l'octroi des licences, fera connaître la proportion des recettes non recouvrées à cause des exemptions.

L'Agence des télécommunications gouvernementales

7.57 L'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG) compte 205 années-personnes autorisées, et ses opérations ont entraîné, en 1982-1983, des frais qui totalisaient $ 113 millions, une somme entièrement recouvrée des ministères et organismes de l'administration fédérale. La portée de notre vérification était axée sur un suivi des observations et recommandations que nous avons faites dans nos rapports de 1978 et 1979.

7.58 La gestion du réseau téléphonique interurbain partagé. En ce qui concerne la capacité du réseau, l'ATG a établi des objectifs de service qui permettent d'établir le nombre de circuits interurbains nécessaires entre les différentes villes du réseau pour répondre à la demande des clients. Lors de notre vérification de 1978, nous avions recommandé que l'Agence réexamine ses objectifs de service en ce qui concerne le réseau interurbain et qu'elle les soumette à l'approbation du Conseil du Trésor. Bien que l'ATG ait effectué certaines études à ce sujet, ces objectifs de service n'étaient ni rationalisés ni approuvés par le Conseil du Trésor, au moment de notre vérification.

7.59 L'avènement des commutateurs numériques dont l'ATG bénéficiera bientôt dans la région de la Capitale nationale, coeur du réseau, fournira des informations utiles pour l'élaboration de nouveaux objectifs de service qui tiendront compte des possibilités qu'offrent les commutateurs numériques et des besoins des ministères clients.

7.60 L'Agence des télécommunications gouvernementales devrait élaborer de nouveaux objectifs de service et les soumettre au Conseil du Trésor pour approbation, avant la mise en application des nouvelles caractéristiques de service qu'offrent les commutateurs numériques.

Commentaire du ministère: Le recours au système numérique pour l'unification du réseau téléphonique du gouvernement du Canada permettra d'offrir aux usagers certains des services les plus modernes en ce domaine. En outre, ceux-ci peuvent se prévaloir d'un choix de services modernes moyennant paiement de frais supplémentaire. Nous sommes en train d'élaborer, à l'intention des diverses catégories d'usagers, des directives et des lignes directrices qui comprennent entre autres l'approbation et l'offre de services optionnels. Ces documents seront soumis à l'approbation Conseil du Trésor.

7.61 À l'exception de nos commentaires sur les objectifs de service, nous sommes d'avis que l'ATG a pris des mesures satisfaisantes à la suite des recommandations que nous avons formulées en 1978 et en 1979.

Le secteur du Programme spatial

7.62 Notre vérification, dans ce secteur, a surtout porté sur les systèmes de planification et de contrôle des projets. En ce qui a trait aux projets que nous avons examinés, nous avons pu constater que les documents d'approbation et que les plans de travail qui s'y rattachent renfermaient des indications sur les résultats à atteindre, sur les calendriers et sur les responsabilités. Le rendement en ce qui concerne les projets était contrôlé chaque mois en le comparant aux résultats d'étape prévus. Nous avons pu conclure que la planification et le contrôle des projets dans ce secteur satisfaisaient à nos critères d'examen.

Le secteur de la Recherche

7.63 Les recherches effectuées par le ministère des Communications sont confiées en grande partie au Centre de recherches sur les communications, situé près d'Ottawa, ainsi qu'à certaines entreprises industrielles et universités avec lesquelles le ministère passe des contrats. En plus des recherches effectuées pour répondre à ses propres besoins, le ministère effectue également des recherches pour le compte d'autres ministères fédéraux. En 1982-1983, il a consacré au secteur de la recherche 313 années-personnes et $ 30,7 millions.

7.64 Planification des projets. Nous avons examiné les systèmes qui servent à la planification et au contrôle des projets du secteur de la Recherche en utilisant comme

Trois des satellites Anik C de Télésat Canada auront été placés en orbitre d'ici la fin de 1985. Le premier l'a été lors du vol commercial inaugural de la navette spatiale des États-Unis. (Le dessin est une gracieuseté de Télésat Canada).

document de base les plans opérationnels du ministère pour l'exercice financier 1981-1982. Les critères auxquels nous avons eu recours pour évaluer la planification et le contrôle ont été publiés dans le Rapport de 1981 du vérificateur général, en annexe à notre étude sur la recherche et le développement.

7.65 Notre examen des descriptions de projet visait à vérifier les points suivants: si les objectifs et les résultats étaient précis et mesurables; si les plans des projets établissaient des liens entre intrants et extrants; si l'on apportait des précisions sur des calendriers, des dates et des responsabilités. Nous avons constaté que les propositions de projets n'étaient pas suffisamment précises en ce qui a trait aux résultats prévus, aux tâches et à la répartition des responsabilités aux fins de la gestion et du contrôle des projets. Il n'y avait aucune ligne directrice qui puisse servir à la préparation des propositions de projets ou des plans de travail. Aucune proposition de projet ou plan de travail n'était établi de manière systématique au niveau des sous-projets, exception faite des travaux liés aux recherches militaires.

7.66 Plusieurs faiblesses susmentionnées seront vraisemblablement corrigées lorsque le secteur de la Recherche mettra en oeuvre le nouveau système d'information de gestion qu'il est présentement à mettre au point. Cependant, nous croyons que certaines mesures supplémentaires sont nécessaires pour consolider la planification des projets.

7.67 Le secteur de la Recherche devrait:

- **établir et promulguer des lignes directrices régissant les propositions de projets;**

- **exiger, pour chaque proposition de projet, une documentation suffisante constituée de plans de travail en rapport avec les grandes étapes et les responsabilités.**

Commentaire du ministère: Ce secteur travaille actuellement à la mise en place d'un système complet d'information de gestion. L'on tient compte, dans le cadre de ce système, des questions relatives aux normes et aux procédés, y compris la question de la gestion des projets.

L'information que fournira ce système d'information de gestion permettra d'obtenir plus que ce que demande la recommandation du vérificateur général. En effet, la documentation accompagnant les propositions de projets indiquera leur rapport avec les priorités et avec les plans stratégiques et à long terme.

7.68 Contrôle des projets. Notre examen du système de contrôle a révélé qu'il y avait rédaction de rapports mensuels sur les dépenses et les engagements à l'intention de la direction du secteur. Toutefois, dans ces rapports, il n'y avait pas de comparaison systématique de l'avancement des travaux, sous forme de rendement et des résultats atteints, avec les données des plans établis, parce que les descriptions de projet ne fournissaient pas suffisamment d'indication sur les dates ou sur les activités principales.

7.69 Chaque direction du secteur de la Recherche possédait son propre système de publication de rapports mensuels, de rapports trimestriels ou de rapports spéciaux. Les rapports donnaient habituellement un bref sommaire des activités entreprises depuis le dernier rapport et servaient surtout à porter à la connaissance des gestionnaires des centres de responsabilité les activités entreprises dans leur secteur.

7.70 Le secteur de la Recherche devrait établir des normes régissant la rédaction de rapports périodiques sur l'avancement des travaux.

Commentaire du ministère: On est en voie d'intégrer au système d'information de gestion des normes de ce genre.

7.71 Le programme Télidon. Le Télidon est l'un des grands programmes du secteur de la Recherche. Le terme "Télidon" sert à désigner les systèmes canadiens de vidéotex et de télétexte. Le télétexte consiste en un système unilatéral de transmission d'information. Les systèmes vidéotex sont des systèmes de communication bilatérale entre l'utilisateur et la source d'information. Ils permettent à l'utilisateur de choisir l'information dont il a besoin et d'entrer de l'information ou des instructions. Avec l'utilisation d'un décodeur, un système vidéotex permet de relier un appareil de télévision, à l'aide de lignes téléphoniques, à des banques de données informatisées, ce qui permet d'avoir accès à des informations et à des données allant des prévisions météorologiques aux cours des valeurs en Bourse.

7.72 À ses débuts, en avril 1979, le programme Télidon devait durer quatre ans et le budget prévu était de $9 millions. En septembre 1979, un plan était mis au point pour le programme Télidon. Il a été utilisé pendant environ deux mois avant que l'évolution rapide de la situation n'oblige à l'abandonner. En mars 1981, on terminait une étude portant sur la création d'un système de planification et de contrôle pour les projets de Télidon. Toutefois, le rapport qui décrivait le système n'a jamais été utilisé. Le plan opérationnel, pour l'exercice 1981-1982, précisait qu'à compter du 1er avril 1982, des rapports mensuels sur les activités devraient être produits et que ces rapports serviraient au processus décisionnel de la direction. Au moment de notre vérification, il n'existait pas de rapports de ce genre ni de système pour les produire.

7.73 Afin de tenir compte, dans le cadre du programme Télidon, d'une évolution rapide de la situation, on a instauré un processus non officiel de planification et de contrôle qui consiste en des réunions fréquentes et qui fait appel à de petites équipes de mise au point. Au cours des réunions hebdomadaires, on établit un ordre de priorités, on élabore des plans, des évaluations sont effectuées et des directives précises sont formulées. Le Comité consultatif sur le vidéotex canadien et ses sous-comités fournissent des conseils.

7.74 Il y a eu récemment approbation d'une somme de $17 millions qui doivent servir au financement du programme Télidon. Le budget total consacré par le ministère à Télidon atteindra, à la fin de 1985, $59,3 millions. Il n'y a pas encore eu d'évaluation du

programme visant à vérifier si les objectifs ont été atteints, mais le ministère a prévu une évaluation de ce programme pour la fin du mois de mars 1984.

7.75 Le ministère devrait prendre les mesures nécessaires pour que le programme Télidon soit évalué comme prévu.

Commentaire du ministère: Le ministère entend voir à ce que le programme Télidon soit évalué à la date prévue.

Le Programme des arts et de la culture

7.76 Rôle et objectifs. Avant 1980, le Programme des arts et de la culture constituait le véhicule du Secrétariat d'État dans l'exercice de ses devoirs, pouvoirs et fonctions dans les domaines artistique et culturel, en vertu de la Loi sur le Secrétariat d'État. Ni cette loi, ni la Loi sur le ministère des Communications n'ont été modifiées pour clarifier le mandat du programme par suite de son transfert.

7.77 Le Budget des dépenses indique que les objectifs du programme consistent à "élaborer et formuler des politiques et des programmes en vue de la réalisation des objectifs culturels et artistiques nationaux et encourager une collaboration efficace entre les organismes, les ministères et les gouvernements intéressés à la réalisation de ces objectifs".

7.78 Le Rapport annuel de 1980-1981 indique que le ministère à pour tâche "la formulation de la politique culturelle canadienne" et de permettre que "la politique des télécommunications accorde au contenu culturel véhiculé par les médias ainsi qu'aux incidences culturelles de la technologie toute l'importance voulue". Le ministère attend de ses activités qu'elles "favorisent l'expression culturelle nationale et l'épanouissement de la société canadienne".

7.79 Le mémoire du ministère des Communications au comité Applebaum - Hébert dit pour sa part que la responsabilité du ministre est de "veiller à ce que la politique en matière de communications attache une haute valeur au contenu culturel canadien et parallèlement que les personnes oeuvrant dans le secteur des arts et de la culture soient informées des progrès technologiques". Les objectifs cités en rapport avec les activités du programme ont été établis pour aider le ministre dans l'élaboration de lignes directrices et de lois, dans la coordination des activités des organismes culturels fédéraux, dans les activités et projets interministériels d'envergure fédérale, provinciale et internationale; ils visent aussi à mettre en oeuvre les programmes du ministère, à amorcer et surveiller la réalisation de projets de recherches à caractère culturel et à renseigner le public sur les activités du ministère.

7.80 Étant donné que ces documents officiels n'apportent pas de précision sur les responsabilités, il est difficile de déterminer des objectifs précis et mesurables et de mettre vraiment le doigt sur le ou les rôles principaux que doit jouer le programme. Il est

également difficile de déterminer quelle priorité accorder à telle ou telle activité. En outre, les responsables du programme n'ont pas établi d'indicateurs de rendement.

7.81 Une étude du Perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG) du Bureau du contrôleur général, menée en 1979 au Secrétariat d'État, avait aussi fait ressortir ces difficultés et avait permis de faire le lien entre la difficulté d'élaborer des objectifs et de fixer des priorités et l'imprécision du mandat de programme.

7.82 Le ministère devrait préciser son rôle et ses objectifs en matière d'art et de culture.

Commentaire du ministère: Le ministère, dans la rédaction de la réponse du secteur sur cette question au rapport du Comité Applebaum-Hébert, s'efforce de préciser son rôle et ses objectifs. L'approbation par le Cabinet, à l'été de 1983, d'une politique-cadre en matière de culture met davantage l'accent sur ce travail.

7.83 Le subside aux postes. En septembre 1978, une entente survenait entre le Secrétariat d'État et le ministère des Postes au sujet d'un subside qui puisse compenser les pertes encourues à cause des taux spéciaux appliqués aux publications. Le Secrétariat d'État devait élaborer la politique sur l'admissibilité et sur les bénéficiaires et fixer l'échelle des tarifs. La réalisation des accords a été confiée au Programme des arts et de la culture et elle est devenue en 1980 la responsabilité du ministère des Communications. Le ministère des Postes, pour sa part, devait administrer les activités et fournir les données sur les volumes et les types de clientèles pour permettre au Programme des arts et de la culture d'élaborer ou de modifier ses politiques. Les fonds autorisés pour cette entente sont considérables: $ 189 millions en 1981-1982 et $ 220 millions en 1982-1983.

7.84 Nous n'avons pu retracer, lors de notre vérification, des documents consignés par les responsables du programme et qui traitent des objectifs poursuivis en rapport avec les taux préférentiels.

7.85 Au mois de décembre 1982, le Cabinet a décidé d'imputer au Programme des arts et de la culture $ 53 millions seulement du subside pour l'exercice 1983-1984. Il s'agit là d'une estimation qui sert à compenser pour le revenu supplémentaire que la Société canadienne des postes aurait tiré, si on l'avait autorisée à appliquer les tarifs commerciaux réguliers. Un subside séparé de $ 170 millions sera aussi versé en 1983-1984 à la Société pour défrayer les coûts reliés à l'infrastructure et aux opérations. Cette somme sera puisée à même le Fonds du revenu consolidé, plutôt que du budget du Programme des arts et de la culture.

7.86 Le ministère devrait préciser et consigner ses objectifs lorsqu'il subventionne l'envoi de publications par des taux préférentiels.

Commentaire du ministère: Un cabinet important d'experts-conseils doit nous livrer cette année un rapport approfondi sur la question des périodiques. L'aspect le plus important de cette recherche est sans doute un examen des tarifs postaux. L'on proposera, au printemps de 1984, de nouvelles politiques concernant les livres et les périodiques; celles-ci toucheront la question des tarifs postaux.

7.87 **Bureau d'émission des visas de films.** Le Bureau d'émission des visas de films a pour mandat de certifier l'admissibilité de films à l'allocation du coût en capital, en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu, selon des critères de production en rapport avec le contenu canadien. Ce moyen a été adopté afin d'encourager le secteur privé à investir dans la production de films canadiens.

7.88 Malgré le fait que le Bureau demande aux producteurs de fournir, avec leur déclaration, un état financier vérifié, il a soupçonné à quelques reprises que des producteurs avaient gonflé leurs notes de frais. Le Bureau n'a pas révoqué de visas parce que le coût de production ne constitue pas un critère de certification d'un film à contenu canadien et parce qu'il aurait fallu mener une enquête pour prouver qu'il y avait un écart entre les coûts déclarés et les coûts réels.

7.89 Lorsque le Bureau croit ou considère que les coûts semblent trop élevés, il prévient Revenu Canada, car la conformité entre les coûts déclarés et les coûts réels relève d'eux et non du ministère des Communications. Récemment, le Bureau a décelé un cas particulier et il a alerté Revenu Canada. Ce ministère a décidé de ne pas y donner suite. La Gendarmerie royale est intervenue, à la demande du Bureau, et elle a entamé une poursuite. Ce cas démontre, à notre avis, qu'il est nécessaire de resserrer les contrôles du programme.

7.90 **Le ministère des Communications devrait entamer des négociations avec Revenu Canada afin d'en arriver à un accord sur une procédure officielle pour le traitement des cas possibles de fraude fiscale.**

Commentaire du ministère: Le ministère prévoit soumettre une proposition de ce genre à Revenu Canada, mais c'est à ce ministère qu'il appartient, en dernier ressort, de juger si une procédure de ce genre est nécessaire.

Systèmes de gestion

Le traitement électronique des données

7.91 Environ 6 p. 100 du budget total du ministère est consacré à l'informatique, laquelle est utilisée pour la plupart de ses grands programmes. La direction de l'Informatique et des Systèmes d'information utilise environ 25 p. 100 du budget consacré à l'informatique. Ce qui reste est réparti entre les autres secteurs du ministère.

7.92 Nous avons examiné le Manuel des politiques et des procédés du ministère en matière d'informatique, manuel qui a été publié en novembre 1981. De manière générale, il s'avère satisfaisant, bien qu'on n'y trouve pas de politiques et de procédés précis en ce qui a trait à la planification à long terme des services informatiques. Cette absence d'une planification à long terme en matière d'informatique a également été signalée dans un rapport de vérification des services informatiques du ministère, publié au mois de mai 1980.

7.93 Il faudrait modifier le Manuel des politiques et des procédés en matière d'informatique de manière à y inclure des directives sur la planification à long terme, dans l'ensemble du ministère, des services informatiques.

Commentaire du ministère: Nous travaillons actuellement à trouver le meilleur moyen de modifier le Manuel des politiques et des procédés en matière d'informatique, manuel dans lequel l'on retrouvera une description de la méthodologie et des responsabilités en ce qui a trait à la planification à long terme, au ministère, des services informatiques.

7.94 Une vérification interne des services informatiques du ministère, effectuée en mai 1980, a permis de déceler certaines lacunes dont nous nous sommes également rendus compte au cours de notre vérification. Le ministère a donné suite à certaines des recommandations formulées dans le rapport de vérification de 1980. Toutefois, le comité directeur sur les système d'information n'avait effectué aucun suivi officiel du rapport au cours de l'année passée afin de relever les lacunes qui n'avaient pas encore été comblées.

7.95 Le comité directeur sur les systèmes d'information devrait effectuer un suivi des rapports de vérification interne en matière d'informatique et contrôler la mise en application des recommandations qui y sont formulées.

Commentaire du ministère: Le directeur des Services informatiques verra à ce que le comité directeur sur les systèmes d'information effectue un suivi des rapports de vérification interne et de la mise en application des recommandations qui y sont formulées.

L'évaluation de programme

7.96 En novembre 1978, le ministère adoptait une politique instituant une division de l'Évaluation et de la Vérification de programme. Cette division se composait d'un groupe de vérification interne et d'un groupe de l'évaluation de programme.

7.97 De 1978 à 1981, le groupe de l'évaluation de programme n'avait pas encore été doté d'un personnel permanent. Ce n'est qu'au début de 1982, avec la création d'une division distincte d'évaluation et l'embauche d'un directeur, que le ministère a fait des efforts importants dans ce domaine. Il est encore trop tôt pour se prononcer d'une façon définitive sur l'évaluation de programme au ministère, puisque cette division chargée des études d'évaluation en est encore à la phase première.

7.98 Évaluation du Programme d'aide au développement de l'édition canadienne. Ce programme a été mis sur pied en 1980, pour une période de deux ans. En approuvant ce programme, le Cabinet demanda que le MDC en fasse une évaluation de l'efficience et de l'efficacité, avant sa prolongation.

7.99 Aucune évaluation n'a été faite et pourtant, le ministère demandait au Cabinet, en janvier 1982, de prolonger le programme jusqu'en 1984-1985, soulignant qu'il n'avait pas été possible de l'évaluer, faute de données. Le Cabinet a quand même accepté de prolonger le programme à la condition expresse qu'une évaluation se fasse en 1984. Le ministère a fait savoir qu'il terminera avant la fin de décembre 1983 une évaluation de ce programme.

7.100 Évaluation du Programme spécial d'initiatives culturelles. Au mois d'octobre 1980, le Cabinet donnait son approbation pour la mise en oeuvre de ce programme, et ce jusqu'en 1982-1983, au coût global de $ 39,6 millions. Il demanda cependant que l'on en fasse une évaluation, conformément aux exigences du Conseil du Trésor. Le ministère devait procéder à cette évaluation et en faire rapport avant le mois de novembre 1982. Ce travail n'a pas été fait. Le programme a été prolongé jusqu'à la fin de l'exercice 1984-1985 à un coût global de $ 34,1 millions. Une évaluation est maintenant prévue pour le mois de mars 1984.

7.101 Le ministère devrait s'assurer que les évaluations du Programme d'aide au développement de l'édition canadienne et du Programme spécial d'initiatives culturelles seront terminées, tel que prévu.

Commentaire du ministère: Ces évaluations se déroulent conformément au calendrier établi.

La vérification interne

7.102 En 1978, nous avons fait plusieurs recommandations sur la fonction de vérification interne qui touchaient le comité de vérification, le mandat du groupe de la vérification interne, l'organisation, la planification, le travail et le suivi de la vérification.

7.103 Le groupe a aussi fait l'objet, au cours de l'année 1981, d'une évaluation de la part du Bureau du contrôleur général (BCG) qui en a fait rapport au mois de février 1982. Le Bureau du contrôleur général faisait état dans ce rapport de sérieuses lacunes et il mentionnait que le groupe de la vérification interne n'avait pas donné suite aux recommandations que nous avions formulées en 1978.

7.104 À la suite de l'évaluation par le Bureau du contrôleur général, nous avons examiné ses dossiers et nous sommes d'accord avec ses observations. Nous avons effectué un suivi des recommandations du BCG et ce suivi a donné lieu à un rapport au ministère. Bien

que des progrès aient été accomplis depuis lors, il était encore trop tôt, au moment de notre vérification, pour constater dans quelle mesure les problèmes relevés avaient été résolus.

Le contrôle de l'inventaire

7.105 Le ministère possède un inventaire dont la valeur approximative est de $ 80 millions. Cet inventaire comprend des articles aussi variés que des meubles et de l'équipement de bureau, du matériel technique et électronique dont se sert le Centre de recherches sur les communications (CRC) et le secteur de la Gestion du spectre. Au cours de notre vérification, nous nous sommes rendus compte qu'à l'administration centrale, au CRC et dans les régions, la consignation de l'inventaire ne se faisait pas de la même façon. Alors que certains centres de responsabilité inscrivent le matériel en location, d'autres ne le font pas. Certains effectuent les entrées dans le système au moyen de formulaires uniformisés, d'autres font ce travail à partir des données que renferment les contrats et d'autres encore, en se fondant sur les factures. Au CRC, où l'on retrouve environ 60 p. 100 de tout l'inventaire, les meubles et l'équipement de bureau ne sont pas consignés dans le système national de l'inventaire et d'autre part, le système ne permet pas d'exercer un contrôle des prêts à l'extérieur. Ces observations sur l'inventaire au CRC ressemblent beaucoup à celles que nous avions faites dans notre Rapport de 1978.

7.106 En outre, le décompte physique en est devenu plus difficile. Les listes que produit le système datent de plusieurs semaines. Des articles identiques sont classés dans des catégories différentes, sous des codes numériques différents, et ceci, d'un centre de responsabilité à un autre. En outre, certains de ces articles ne portaient aucun collant d'identification. Il en découle des pertes de temps et le risque de la perte d'objets. Nous avons constaté d'ailleurs qu'un microprocesseur évalué à $ 40 000, avait été rayé des listes du CRC, sans autorisation et sans explication. Le ministère nous a répondu qu'il avait disposé de cet appareil. Cependant, nous n'avons pas trouvé la documentation appuyant et autorisant son aliénation. Par la suite, soit quatre mois plus tard, le ministère fit savoir que cette aliénation était attribuable uniquement au fait que l'appareil avait été inscrit deux fois aux dossiers; il est toujours en service, mais on l'a inscrit sous un numéro d'identification et une description différents. Nous avons confirmé le cas. Cependant, nous concluons que le système d'inventaire du ministère n'a pas atteint ses objectifs qui étaient de constituer un répertoire national des biens et du matériel qu'il possède ainsi que de gérer le matériel de façon efficiente et économique.

7.107 La division de la Gestion du matériel devrait mettre au point un système de contrôle de l'inventaire qui réponde aux besoins du ministère. Elle devrait s'assurer que tous les centres de responsabilités du ministère consignent leur matériel de façon uniforme et qu'il se fait une mise à jour régulière du système.

Commentaire du ministère: La division de la Gestion du matériel apportera des modifications au système de contrôle de l'inventaire afin qu'il puisse répondre aux besoins du ministère. La division contrôlera également l'enregistrement du matériel effectué au Centre de recherche sur les communications de manière à ce que l'enregistrement soit effectué de la même façon que dans les autres services du ministère.

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	8.1	253
Vue d'ensemble	8.13	255
Portée de la vérification	8.21	257
Observations et recommandations		
Organisation	8.27	260
Planification stratégique et opérationnelle	8.37	262
Programmes		
Assurance-chômage	8.43	264
Développement du marché du travail	8.75	273
Services d'emploi	8.100	277
Contrôles de gestion et fonctions de soutien		
Personnel	8.115	280
Groupe des Systèmes et procédures	8.129	283
Système d'information de l'emploi et de l'immigration	8.154	288
Mesure du rendement	8.162	289
Évaluation des programmes	8.174	292
Vérification interne	8.182	293
Information destinée au Parlement	8.191	294

Pièces

8.1	Organigramme succinct	256
8.2	Fonds administrés et déboursés par Emploi et Immigration Canada	258
8.3	Répartition des années-personnes	259
8.4	Revenus, dépenses et surplus/déficits du Compte d'assurance-chômage, de 1978 à 1982	265
8.5	Demandes de prestations d'assurance-chômage reçues et acceptées, de 1978 à 1982	266

8

EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA

SOMMAIRE

8.1 Depuis mai 1982, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) a adopté des plans d'action dont les résultats seront connus plus tard: examen de sa mission, nouveau processus de planification et d'imputabilité, analyse des responsabilités fonctionnelles et projet de revitalisation des services d'emploi.

8.2 **Structure organisationnelle.** En général, la démarcation entre les responsabilités fonctionnelles et les responsabilités opérationnelles manque de précision; les rôles respectifs de ces deux fonctions ne sont ni bien compris ni bien perçus. Les gestionnaires fonctionnels n'assurent pas toujours un suivi continu sur les opérations. La structure organisationnelle ne favorise pas la coordination de la promotion des programmes offerts au public.

8.3 **Planification.** En 1982, la Commission a entrepris des changements importants en vue d'améliorer le processus de planification et de l'intégrer au processus de gestion. Il faudrait toutefois, grâce à ce nouveau processus, que l'information contenue dans les plans opérationnels annuels établisse clairement les liens entre ces plans et les objectifs globaux de la CEIC.

8.4 **Prestations d'assurance-chômage.** Les systèmes de gestion des transactions et d'avis d'embauche fonctionnent bien. Aucun gestionnaire n'assure l'application uniforme du Contrôle de la qualité et de l'Assurance de la qualité dans toutes les régions. En outre, la Commission n'analyse pas globalement la cause des erreurs retracées par ce système de contrôle. Les activités d'Enquêtes et contrôle, mises en place par la Commission pour diminuer le nombre de trop-payés, portent surtout sur la détection; on néglige l'aspect prévention.

8.5 **Création directe d'emplois.** La sélection des projets de contributions est, en règle générale, conforme aux objectifs et critères du programme. Cependant, les activités de surveillance des projets, dans les trois programmes de création directe d'emplois que nous avons examinés, n'étaient pas bien supervisées et le travail de surveillance n'était pas bien consigné.

8.6 **Counselling et placement.** La direction générale des Services d'emploi exerce peu de direction et de coordination auprès des régions. Ces faiblesses et d'autres font que la CEIC ne peut pas déterminer facilement si les services offerts le sont aux clients qui en ont le plus besoin.

8.7 Personnel. La planification des ressources humaines ne fait pas partie intégrante de la planification à long terme de la Commission; cette dernière ne détermine pas de façon détaillée et systématique ses besoins futurs en matière de ressources humaines. Ainsi, la Commission ne peut être certaine qu'elle possède les ressources humaines compétentes nécessaires à la mise en oeuvre efficace et efficiente des changements que la conjoncture économique pourrait exiger d'elle. Il y a doublement des efforts dans l'élaboration des programmes et du matériel de formation puisqu'il n'y a pas de mécanisme de coordination des activités de formation.

8.8 Systèmes et procédures. Le groupe des Systèmes et procédures s'acquitte bien de ses responsabilités pour ce qui est de l'émission des chèques d'assurance-chômage en cette période où le volume des prestations est élevé. Cependant, les politiques, directives et normes d'informatique sont trop générales et ne sont pas à jour.

8.9 Efficience. La CEIC a développé des normes, des indicateurs de rendement et un système d'information, mais le système ne mesure pas l'efficience.

8.10 Efficacité. La qualité des études d'évaluation s'est améliorée depuis 1978. Ces études sont de plus en plus utilisées par la Commission, mais il n'existait pas de procédés pour le suivi des recommandations du groupe de l'évaluation au moment de notre vérification.

8.11 Vérification interne. La direction de ce service n'a pas de plan de dotation pour s'assurer que ses ressources humaines possèderont la compétence, l'expérience et la spécialité voulues pour rendre des services efficaces à la Commission.

8.12 Information destinée au Parlement. Le déficit du Compte d'assurance-chômage de l'exercice 1982 dépasse les $ 2,5 milliards et les prévisions actuelles laissent présager un autre déficit important en 1983.

Vue d'ensemble

8.13 La loi qui régit l'emploi et l'immigration a réuni en 1977 le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et la Commission de l'assurance-chômage pour former la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

8.14 La Commission est chargée de tous les programmes d'emploi, d'assurance-chômage et d'immigration, alors que le ministère est responsable de veiller à l'élaboration et à la mise en oeuvre efficace de politiques et programmes fédéraux liés au marché du travail et à l'immigration, ainsi que de fournir au public des renseignements à ce sujet.

8.15 L'administration centrale du ministère et de la Commission est située à Hull. Les opérations de la Commission sont décentralisées et se déroulent dans 10 bureaux régionaux et plus de 800 points de service permanents, bureaux itinérants et temporaires. La Commission utilise quelque 27 000 années-personnes.

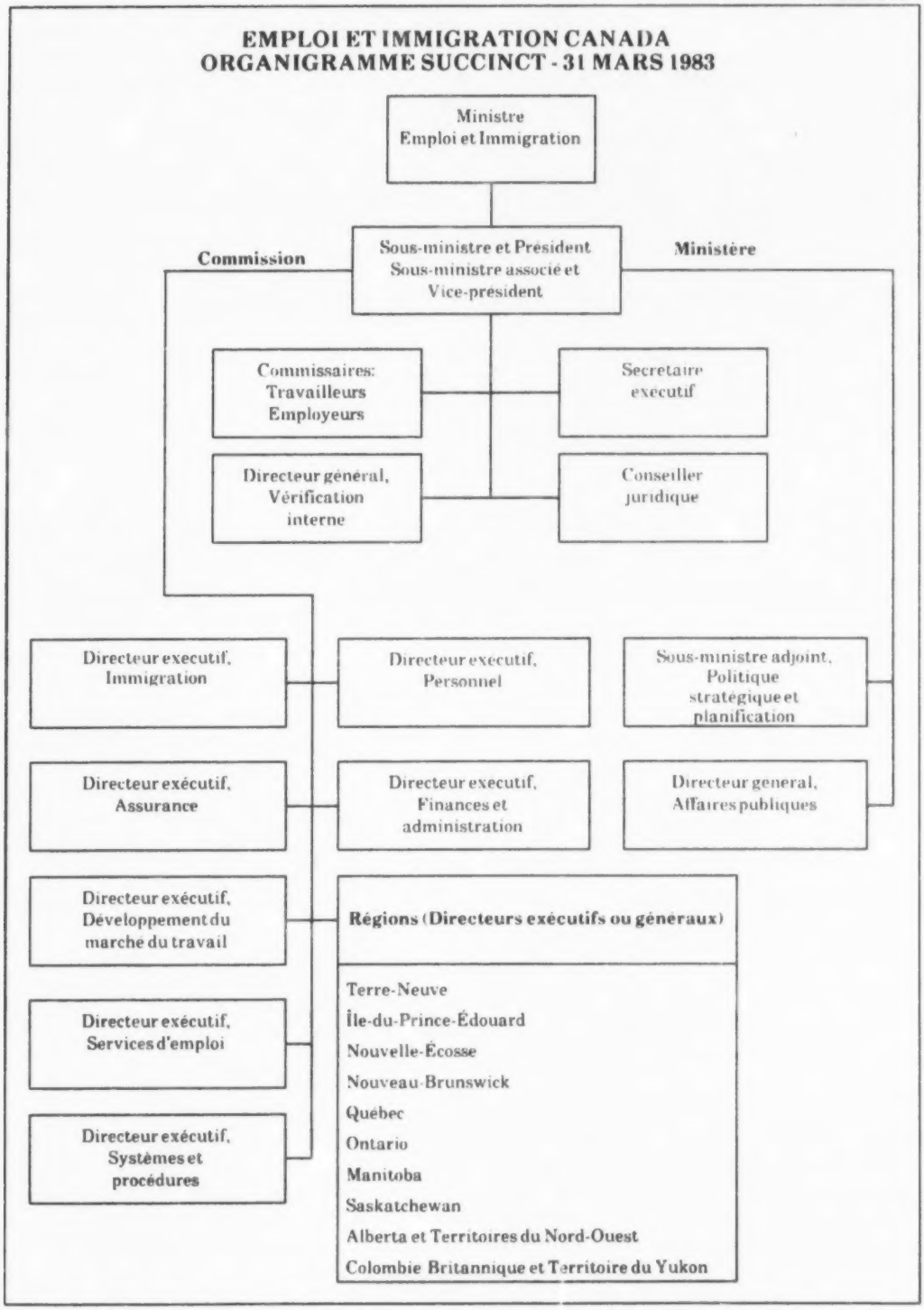
8.16 Le ministère comprend deux divisions situées à l'administration centrale: Politique stratégique et planification et Affaires publiques. Quoique la majorité des activités d'Emploi et Immigration soient exécutées par la Commission, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a été créé afin qu'il y ait un ministre responsable du portefeuille et afin de maintenir les liens traditionnels avec les organismes centraux.

8.17 La Commission, en plus du président et du vice-président, compte deux commissaires, dont l'un a été nommé après consultation des organisations de travailleurs, et l'autre, après consultation des organisations d'employeurs. Cette structure permet la représentation des travailleurs et du patronat dans l'élaboration, l'approbation et la mise en oeuvre des programmes qui les touchent. À l'administration centrale, la Commission compte sept groupes, dont quatre sont responsables de programmes de services au public, soit: Emploi, Assurance, Développement du marché du travail et Immigration. Les 3 autres groupes, soit Personnel, Finances et administration, Systèmes et procédures, fournissent des services d'ordre professionnel, technique et administratif.

8.18 L'organigramme d'Emploi et Immigration Canada, présenté à la pièce 8.1, illustre la structure de la Commission et du ministère.

8.19 La Commission administre quatre programmes: Emploi et assurance, Immigration, Rentes sur l'État et Administration. Le Programme d'emploi et d'assurance a pour objet de favoriser la réalisation des objectifs économiques et sociaux du Canada en rendant toutes les ressources humaines pleinement productives. Les groupes des Services d'emploi, d'Assurance et de Développement du marché du travail s'occupent de ce programme. Le Programme d'immigration régit l'admission des immigrants et des visiteurs en fonction des intérêts économiques, sociaux et culturels du Canada. Le Programme des rentes sur l'État gère les marchés conclus en vertu de la Loi relative aux rentes sur l'État.

Pièce 8.1


EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA
ORGANIGRAMME SUCCINCT - 31 MARS 1983
Ministre
Emploi et Immigration
Commission
Sous-ministre et Président
Sous-ministre associé et
Vice-président
Ministère
Commissaires:
Travailleurs
Employeurs
Secretaire
exécutif
Directeur général,
Vérification
interne
Conseiller
juridique
Directeur executif,
Immigration
Directeur exécutif,
Personnel
Sous-ministre adjoint,
Politique
stratégique et
planification
Directeur exécutif,
Assurance
Directeur executif,
Finances et
administration
Directeur general,
Affaires publiques
Directeur exécutif,
Développement du
marche du travail
Directeur exécutif,
Services d'emploi
Directeur exécutif,
Systèmes et
procédures
Régions (Directeurs exécutifs ou généraux)
Terre-Neuve
Île-du-Prince-Édouard
Nouvelle-Écosse
Nouveau-Brunswick
Québec
Ontario
Manitoba
Saskatchewan
Alberta et Territoires du Nord-Ouest
Colombie Britannique et Territoire du Yukon

Ce programme est administré par la région du Nouveau-Brunswick. L'objectif du Programme d'administration est de fournir au ministère et à la Commission des services de soutien efficaces et opportuns.

8.20 Les crédits que le Parlement octroie au ministère et à la Commission proviennent de l'enveloppe des affaires sociales du gouvernement. Les fonds administrés et déboursés par le ministère et la Commission pour l'exercice 1982-1983 sont résumés à la pièce 8.2. La répartition des années-personnes est présentée à la pièce 8.3.

Portée de la vérification

8.21 Notre vérification d'Emploi et Immigration Canada avait pour but d'examiner dans quelle mesure le processus de gestion de la Commission respectait les principes d'économie et d'efficience. De plus, nous avons vérifié l'existence de procédés visant à mesurer l'efficacité des activités de la Commission.

8.22 La CEIC a une structure très décentralisée. L'administration centrale fournit une direction fonctionnelle et des services aux régions. Ces dernières se chargent d'offrir les services et les programmes au public. Dans ce contexte, nous avons analysé la structure organisationnelle de la CEIC.

8.23 Au cours de cette vérification intégrée, nous avons également examiné: les processus servant à la planification stratégique et opérationnelle, à la planification des ressources humaines ainsi qu'à la planification et au développement des ressources informatiques; les mécanismes de contrôle opérationnel des activités du Programme d'emploi et d'assurance, tels les services de prestations d'assurance-chômage, la création directe d'emplois et les services d'emploi; le processus de gestion pour la formation du personnel et les procédés de contrôle et d'évaluation des opérations de la CEIC.

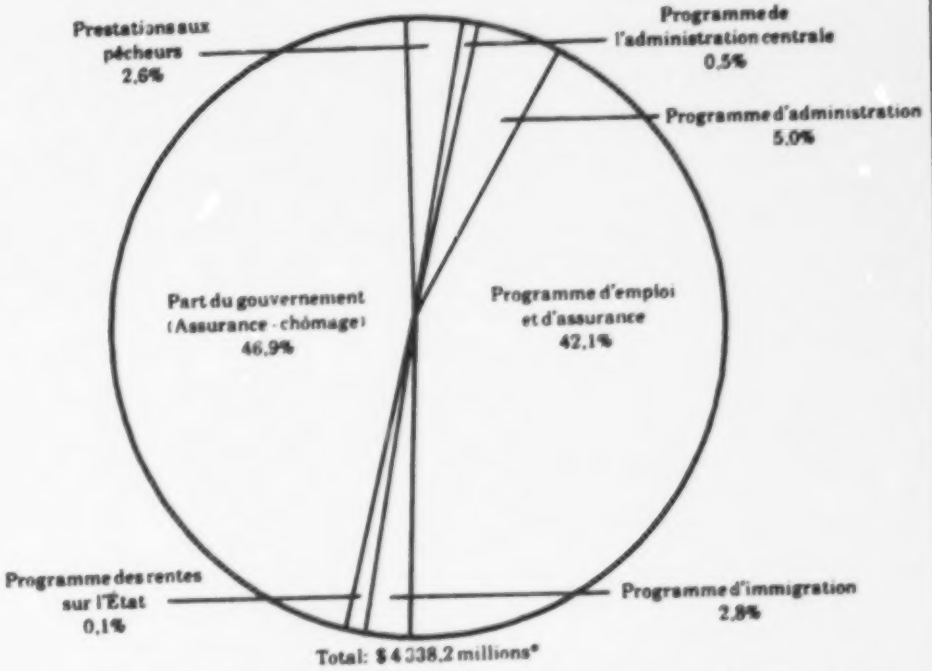
8.24 Dans le cadre de notre vérification, nous avons visité l'administration centrale, cinq des dix bureaux régionaux, soit ceux de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba et de la Colombie Britannique et plus d'une trentaine de Centres d'emploi du Canada (CEC).

8.25 La gestion du Programme d'immigration a fait l'objet d'une vérification intégrée par le Bureau l'an dernier. Les résultats en sont donnés au chapitre 7 de notre Rapport de 1982.

8.26 Nous devons également souligner que, depuis l'arrivée d'un nouveau sous-ministre et président en mai 1982, la Commission a adopté des plans d'action et entrepris certaines mesures correctrices dont nous ne connaîtrons les effets que plus tard: examen de sa mission, nouveau processus de planification et d'imputabilité, analyse des responsabilités fonctionnelles et projet de revitalisation des services d'emploi.

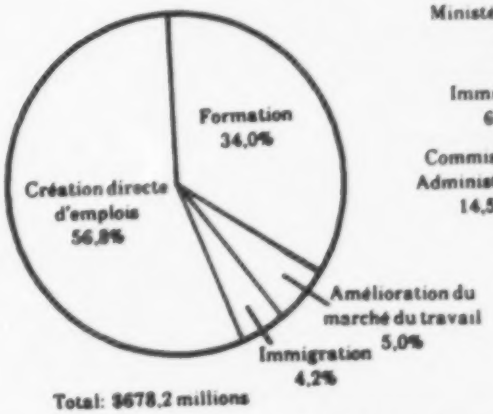
Pièce 8.2

FONDS ADMINISTRÉS ET DÉBOURSÉS PAR EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA POUR LA PÉRIODE DU 1ER AVRIL 1982 AU 31 MARS 1983



* Comprend les frais d'administration imputés au Compte d'assurance-chômage ($ 790,3 millions) mais ne comprend pas les prestations versées par le Compte en 1982 ($8,4 milliards)

Subventions et contributions



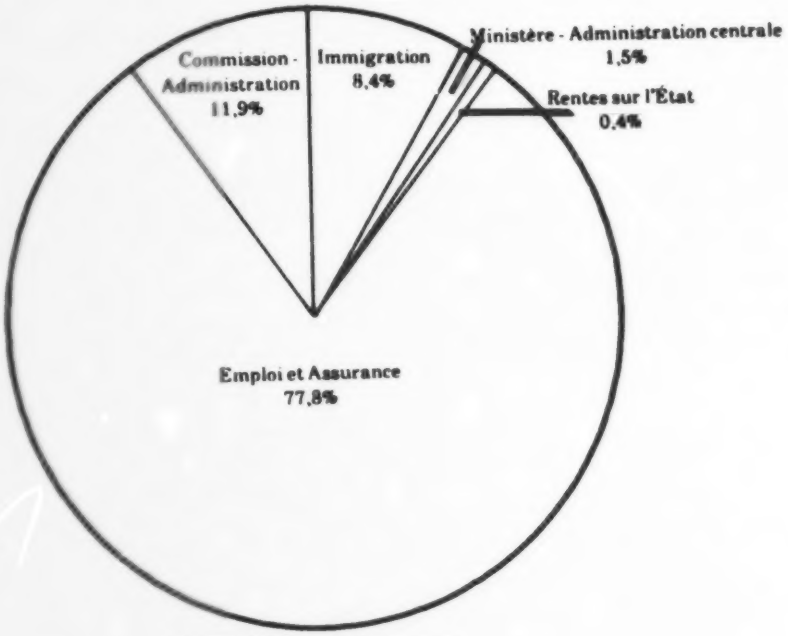
Dépenses de fonctionnement et en capital par programme

** Comprend les frais d'achats de cours des provinces ($489,6 millions)

Pièce 8.3

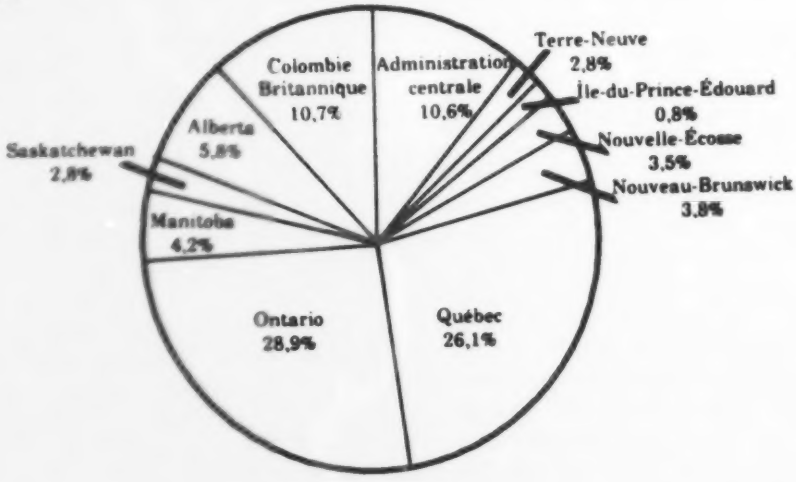
EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA
RÉPARTITION DES ANNÉES-PERSONNES
1982-1983

Programmes



Total: 26 509 années-personnes

Géographique

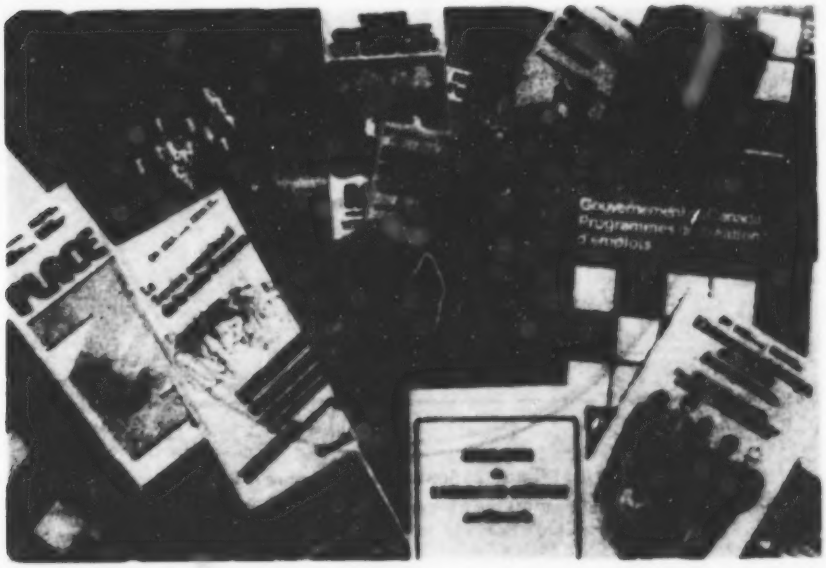


Total: 26 509 années-personnes

Observations et recommandations

Organisation

8.27 Dans l'ensemble, les programmes administrés par la Commission sont des programmes nationaux de plusieurs milliards de dollars qui touchent tous les Canadiens et qui se doivent d'être administrés avec économie, efficience et efficacité pour offrir au public des services de qualité au coût le plus bas possible.



Un échantillon des nombreux programmes et services administrés par la Commission

8.28 Les cadres supérieurs et les gestionnaires subissent l'influence d'un grand nombre d'intervenants, qu'il s'agisse d'intervenants internes ou externes ou d'organismes centraux. Il devient donc important de préciser les rôles, les responsabilités et les pouvoirs de chacun si l'on veut que les cadres et gestionnaires puissent rendre compte.

8.29 De plus, la gestion de la Commission repose sur une structure mixte opérationnelle et fonctionnelle. La direction fonctionnelle élabore la politique, les lignes directrices qui en découlent, les fait approuver par la haute direction et prescrit les procédés et méthodes de travail que doivent suivre les employés opérationnels qui ne relèvent pas d'elle. Il est donc important que les paramètres des responsabilités du groupe fonctionnel soient précisés si l'on veut que ce groupe exerce un suivi et un contrôle qui correspondent aux pouvoirs qui lui sont conférés.

8.30 Notre vérification a porté sur la structure organisationnelle, tant sur les directions opérationnelles que fonctionnelles, ainsi que sur l'interaction entre celles-ci pour nous assurer qu'elles incitent à la planification, à la prise de décisions, au contrôle, à la communication et à l'imputabilité. À cette fin, nous avons examiné les fonctions du ministère et de la Commission par rapport à leurs objectifs et responsabilités, dans le cadre des lois qui les régissent. Nous avons aussi examiné un nombre prédéterminé de postes de gestionnaires, à l'administration centrale et dans les régions, en ce qui a trait à leur rôle, leurs responsabilités, leurs pouvoirs et leur participation à la prise de décisions.

8.31 Au moment de notre vérification, nous avons constaté que la démarcation entre les responsabilités fonctionnelles et les responsabilités opérationnelles manquait de précision; les rôles respectifs de ces deux fonctions n'étaient ni bien compris ni bien perçus. Les gestionnaires fonctionnels n'assuraient pas toujours un suivi constant sur les opérations. Les gestionnaires opérationnels n'étaient donc pas tous assujettis à la même obligation de rendre compte, ce qui affecte l'économie, l'efficience et l'efficacité. Par exemple, en janvier 1983, le rapport entre le personnel de soutien (finances, administration, personnel et affaires publiques) et le personnel qui fournit des services au public variait énormément. Le tableau suivant démontre le rapport entre ces deux fonctions dans chacune des régions.

Région	Employés de soutien	Employés Services au public
Colombie Britannique	1	7,9
Alberta	1	8,5
Saskatchewan	1	5,2
Manitoba	1	6,3
Ontario	1	10,9
Québec	1	7,0
Nouveau-Brunswick	1	4,5
Nouvelle-Écosse	1	5,8
Île-du-Prince-Édouard	1	3,0
Terre-Neuve	1	4,8
Moyenne nationale, incluant l'administration centrale	1	5,0

8.32 La Commission devrait examiner les fonctions des gestionnaires pour s'assurer que l'obligation de rendre compte est claire et précise et qu'il y a suivi des opérations.

Commentaire de la direction: Emploi et Immigration Canada (EIC) vient de terminer une réorganisation qui vise à énoncer plus clairement et à élucider les responsabilités des membres de la haute direction de l'administration centrale. De concert avec cette réorganisation, EIC établit actuellement une politique à jour concernant l'autorité et la direction fonctionnelles, politique qui clarifiera et précisera les responsabilités de la haute direction sur le plan axial. En outre, le processus de planification et d'imputabilité mis en oeuvre au sein d'EIC crée les liens requis entre les divers aspects de la planification, de l'établissement des

budgets, du contrôle et de l'évaluation et met en place, par l'adoption d'un contrat de gestion avec chaque membre de la haute direction, le cadre nécessaire pour assurer l'obligation de rendre compte dans tout EIC.

8.33 Lors de notre vérification de la Commission, nous avons constaté qu'il subsistait toujours des difficultés découlant de la fusion de 1977 de la Commission d'assurance-chômage et du ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration. À cause de la conjoncture économique actuelle, une croissance rapide, en termes de nouveaux programmes, a nécessité de nouvelles ressources humaines et financières. Une décentralisation basée sur des facteurs géographiques et politiques exige un plus grand nombre d'intervenants.

8.34 Au cours des dernières années, de nombreuses initiatives ont été mises en oeuvre rapidement en vue d'atténuer les perturbations socio-économiques. Il s'ensuit que de nombreux programmes, dont certains d'une durée limitée, sont mis sur pied pour répondre à des situations particulières; on s'en remet à des modules séparés, à caractère temporaire, pour leur exécution. Lorsque ces mêmes programmes prennent un statut quasi-permanent, ces modules forment une structure parallèle à celle déjà existante, structure parallèle qui requiert de nombreux intervenants tels des experts, des conseillers, des coordonnateurs, des analystes, des agents de liaison.

8.35 La structure organisationnelle donne lieu à une promotion sporadique et non coordonnée des programmes auprès du public et à une liaison diffuse. Ainsi, il se peut que les employeurs soient sollicités par une foule d'interlocuteurs différents du ministère et de la Commission.

8.36 Dans le cadre d'une évaluation de la structure de l'organisation du ministère et de la Commission, on devrait accorder une attention spéciale à la coordination de la promotion et à la communication avec le public.

Commentaire de la direction: Reconnaissant la necessite de reviser constamment ses programmes afin de s'assurer qu'ils repondent aux besoins de ses clients, EIC a pris deux initiatives precises dans ce domaine. Premierement, une revitalisation des activites de ses Services d'emploi, afin d'axer davantage ses activités sur les besoins et les exigences des employeurs; deuxiemement, un fusionnement des divers programmes de creation d'emplois administres par EIC, afin de permettre une rationalisation plus precise de ces programmes conformement aux priorites globales du gouvernement.

Planification stratégique et opérationnelle

8.37 La Commission continue sa mise en oeuvre d'éléments d'un bon système de planification stratégique et opérationnelle. Le processus de planification a été amélioré au cours des dernières années et surtout depuis l'automne 1982. Cependant, la Commission

n'avait pas encore défini la façon de suivre la mise en oeuvre des plans de travail et des plans opérationnels au cours de l'année.

8.38 **Planification stratégique.** Le document portant sur l'environnement de la planification (1982-1987) ne fournit pas suffisamment d'information pour la planification stratégique. Le processus de collecte de l'information servant à l'analyse du milieu et à la préparation du document portant sur l'environnement de la planification ne comprenait pas d'évaluation globale des points forts et des points faibles de la CEIC, ne déterminait pas les problèmes et défis futurs et les stratégies possibles et n'intégrait pas les résultats des évaluations de programmes et des vérifications internes. De plus, très peu d'employés des groupes de soutien de l'administration centrale et des bureaux régionaux ont participé au processus d'élaboration du document; la participation de la haute direction des programmes et des opérations de la CEIC était minimale.

8.39 Sans un processus structuré auquel participe la haute direction et sans information plus complète, il se peut que les plans stratégiques et opérationnels ne tiennent pas compte, suffisamment à l'avance, des questions sociales et économiques importantes qui influeront sur la Commission.

8.40 **La CEIC devrait s'assurer que le processus de planification:**

- **demande une plus grande participation de la haute direction;**
- **comprenne une évaluation globale des points forts et points faibles de la CEIC, la définition des problèmes et défis futurs et des stratégies possibles;**
- **intègre les résultats des évaluations de programmes et des vérifications internes.**

Commentaire de la direction: Le processus de planification et d'imputabilité exige la participation officielle des cadres supérieurs a deux reunions du Comité exécutif; la création d'un Comité d'analyse du milieu assurera des données additionnelles. L'évaluation globale des points forts et points faibles de la CEIC, la définition des problèmes et défis futurs et des stratégies possibles feront partie intégrante du document de l'environnement de la planification. Les résultats des évaluations de programmes et des vérifications internes seront incorporés dans le document de l'environnement de la planification.

8.41 **Planification opérationnelle.** Le processus actuel de planification ne relie pas les plans opérationnels à long terme aux objectifs et aux plans opérationnels à court terme de la CEIC ainsi qu'aux demandes de ressources. La Commission ne peut pas déterminer de façon systématique si les plans à long terme des divers groupes et régions sont coordonnés et s'ils permettront de réaliser la mission de la CEIC et d'atteindre ses objectifs globaux. En outre, il devient difficile de déterminer si les plans et les allocations de

ressources à court terme permettront de répondre à l'ordre des priorités, aux objectifs et plans à long terme de la CEIC.

8.42 Le processus de planification de la Commission devrait relier les plans opérationnels à long terme aux objectifs et aux plans à court terme ainsi qu'aux demandes de ressources.

Commentaire de la direction: Jusqu'à maintenant, nous avons insiste sur la mise en oeuvre du processus pour la prochaine année de planification; il nous reste à nous occuper de la planification opérationnelle à long terme. Nous prévoyons le faire dans le contexte d'une révision du cadre de la planification opérationnelle et du plan opérationnel pluriannuel.

Programmes

Assurance-chômage

8.43 Milieu. Le programme d'assurance-chômage est régi par la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage et par le Règlement sur l'assurance-chômage. L'objectif du programme est de fournir un revenu d'appoint temporaire aux chômeurs pendant qu'ils se cherchent un emploi ou qu'ils sont incapables de travailler en raison de maladie, d'invalidité ou de grossesse. Cet objectif demande à la CEIC de faire face à diverses conditions économiques. Les pièces 8.4 et 8.5 nous indiquent les résultats des opérations importantes de la Commission dans le secteur de l'assurance, de 1978 à 1982.

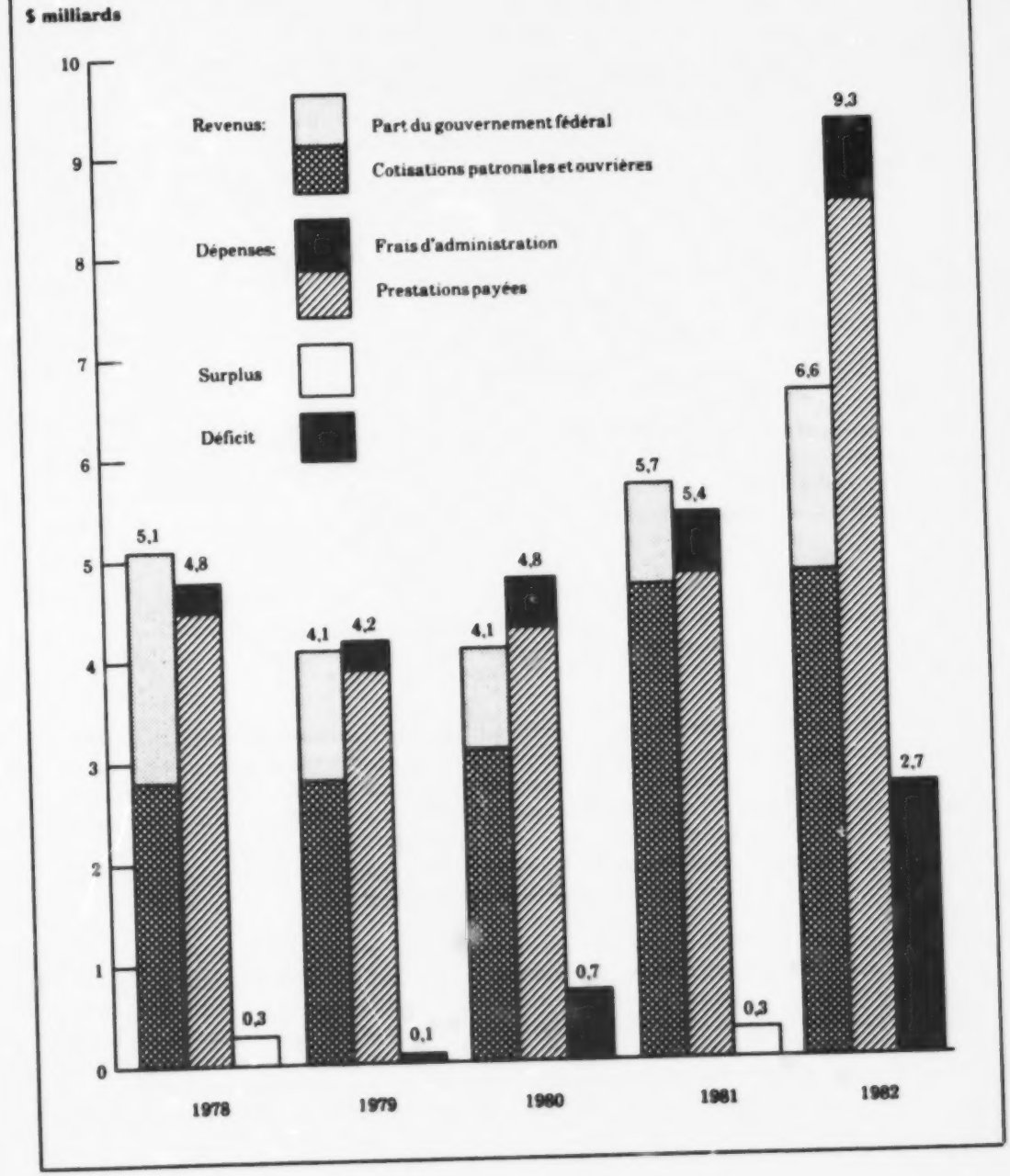
8.44 La Commission fournit les services d'assurance-chômage par l'intermédiaire de bureaux régionaux et de 272 Centres d'emploi du Canada (CEC) répartis dans l'ensemble du pays. L'administration centrale exerce une direction fonctionnelle sur les régions dans l'application de ce programme.

8.45 Le programme d'assurance comprend six activités distinctes:

- **Traitement des demandes** - toutes les fonctions liées à la détermination de l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage;
- **Enquêtes et contrôle** - mise en vigueur de politiques et application de programmes et procédés visant à détecter, prévenir et empêcher les pratiques frauduleuses ou malhonnêtes;
- **Programme d'entrevue** - moyen de contrôle pour vérifier, de façon systématique, l'admissibilité initiale et continue des prestataires;
- **Service régional d'informatique** - responsable du fonctionnement des installations informatiques, du traitement des données et du versement des prestations d'assurance-chômage;

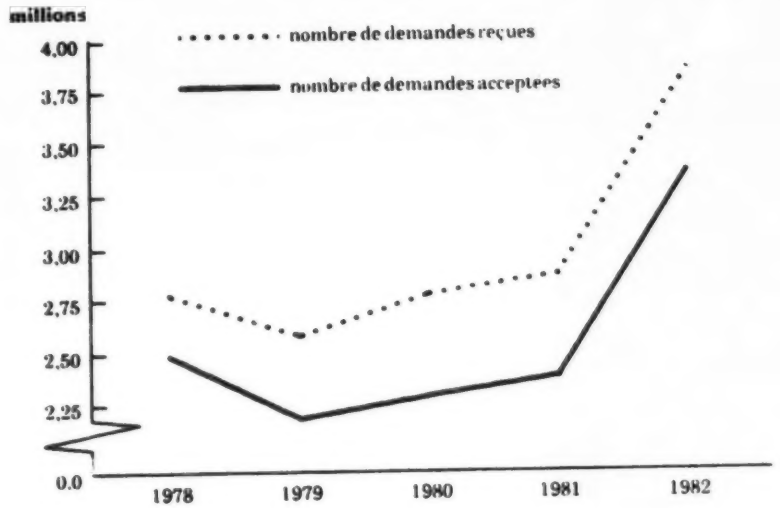
Pièce 8.4

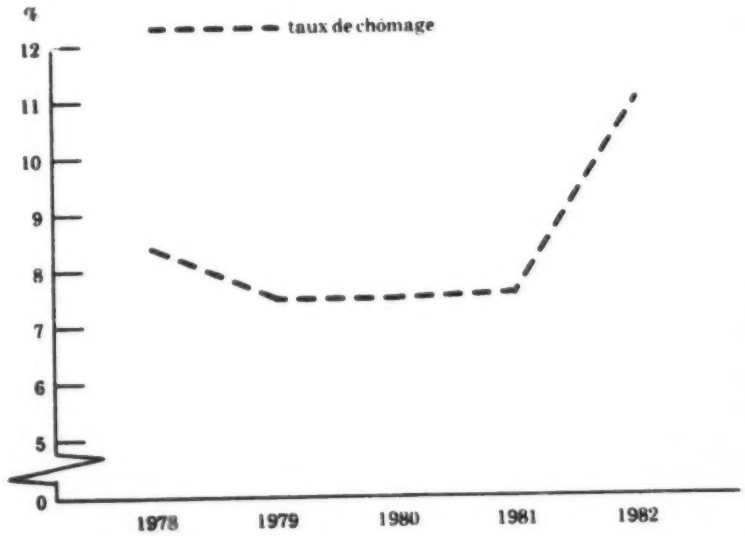
REVENUS, DÉPENSES ET SURPLUS / DÉFICITS DU COMPTE D'ASSURANCE-CHÔMAGE 1978 à 1982



Pièce 8.5

PROGRAMME D'ASSURANCE - CHÔMAGE
DEMANDES DE PRESTATIONS REÇUES ET ACCEPTÉES DE 1978 à 1982
ET TAUX DE CHÔMAGE POUR LA MÊME PÉRIODE





- **Réduction des cotisations et perception des revenus** - traitement des demandes de réduction de cotisations d'assurance-chômage, enregistrement des employeurs qualifiés auprès de Revenu Canada, Impôt et opérations liées au transfert à la Commission des cotisations perçues par Revenu Canada;

- **Développement des politiques** - maintien de la base législative du programme d'assurance-chômage et développement de politiques et procédés.

8.46 **Portée de la vérification.** Depuis 1977, les rapports du vérificateur général signalent des faiblesses importantes dans le contrôle du système de prestations et de trop-payés du Compte d'assurance-chômage. Le Bureau a effectué des études visant à déterminer la valeur monétaire des erreurs dans les prestations versées, erreurs attribuables aux faiblesses de contrôle. Le résultat de la dernière étude figure au paragraphe 15.34 de notre Rapport de 1982.

8.47 Depuis 1978, la Commission a pris des mesures correctrices pour tenter de remédier aux lacunes de contrôle. Elle a modifié le formulaire de Relevé d'emploi ce qui, selon les résultats de notre étude de 1982, a permis de réduire le montant estimatif des trop-payés.

8.48 Elle a également mis sur pied un système de gestion des transactions, un nouveau système d'avis d'embauche et elle a apporté des modifications au Contrôle de la qualité et à l'Assurance de la qualité. Compte tenu de ces initiatives et de nos constatations antérieures, nous avons axé notre vérification sur ces systèmes, ainsi que sur les activités d'Enquêtes et contrôle et du Programme d'entrevue.

8.49 Nous avons visité l'administration centrale, six CEC de chacune des cinq régions déjà mentionnées et analysé 576 dossiers de prestataires de 1982.

8.50 **Gestion des transactions.** Le système de gestion des transactions a été mis sur pied en novembre 1979 pour vérifier si toutes les demandes et les décisions qui s'y rattachent, traitées par les centres d'informatique régionaux, ont été autorisées et approuvées par des agents et si elles ont été bien enregistrées. Ce système fonctionne bien dans les régions que nous avons visitées. Il répond au besoin de contrôle sur le traitement des prestations et fournit également les données nécessaires pour contrôler les arrérages.

8.51 **Avis d'embauche.** Le système d'avis d'embauche demande aux employeurs de fournir volontairement à la Commission des renseignements sur les nouveaux employés embauchés. Ce système permet à la Commission de déceler chez les prestataires les emplois et les rémunérations non déclarés. En 1982-1983, la Commission a recruté plus de 15 000 nouveaux employeurs, ce qui porte le nombre d'employeurs inscrits à 71 500 sur un total possible d'environ 550 000, soit 13 p. 100. Ce nouveau contrôle a permis de relever $ 12 millions de prestations d'assurance-chômage payées en trop. Cette initiative a connu un

certain succès et nous encourageons la CEIC à continuer d'insister auprès des employeurs pour leur participation au programme.

8.52 **Contrôle de la qualité et Assurance de la qualité.** Le Contrôle de la qualité est le mécanisme qui permet de vérifier si le travail fait lors du traitement d'une demande est complet, précis, révisé, traité et communiqué sans délai au prestataire. Ce contrôle est fait au niveau du CEC, avant le versement des prestations, par des experts techniques en service d'assurance.

8.53 L'Assurance de la qualité évalue le Contrôle de la qualité au niveau du CEC en vérifiant les demandes de prestations ayant fait l'objet du Contrôle. Elle a lieu seulement lorsque le traitement de la demande est terminé. L'Assurance de la qualité doit être faite dans chaque CEC, au moins une fois par année, par des experts techniques régionaux en service d'assurance.

8.54 L'administration centrale n'a pas insisté sur la mise en application du programme de Contrôle de la qualité dans toutes les régions. Quatre des cinq régions visitées n'ont pas atteint les normes établies. De plus, les rapports de la CEIC démontrent une baisse globale de 18 p. 100 dans le nombre de demandes revues par le Contrôle de la qualité alors que les demandes initiales de prestations ont augmenté de 21 p. 100.

8.55 La Commission n'est pas certaine que les prestations payées ont toutes la même qualité de révision, que les problèmes et erreurs ont tous été décelés. Ce contrôle n'améliore pas la qualité de traitement des prestations comme le souhaitait la Commission. Pourtant, en cette période de très fort volume de prestations, l'application de ce contrôle serait très utile pour relever les erreurs attribuables à ce fort volume.

8.56 Le taux d'erreurs décelées par le Contrôle de la qualité n'a pas varié de 1981 à 1983. Il se situe à 23,8 p. 100 au 31 mars 1983. De ces erreurs, 31,7 p. 100 auraient produit des trop-payés, 16,2 p. 100, des moins-payés, les autres étant des erreurs sans incidence monétaire.

8.57 La vérification du Contrôle de la qualité n'est pas suffisante dans deux des cinq régions visitées, puisque l'Assurance de la qualité n'a pas toujours été faite. De plus, le taux moyen d'erreurs décelées par l'Assurance de la qualité pour l'exercice 1982-1983 dans les prestations déjà révisées par le Contrôle de la qualité est de 17,2 p. 100. De ces erreurs, 32,8 p. 100 avaient une incidence monétaire.

8.58 Nous pouvons voir que les problèmes relevés par le Contrôle de la qualité et l'Assurance de la qualité ne sont pas corrigés et ce, malgré la formation donnée au personnel de l'assurance. Nous n'avons noté aucun mécanisme pour mesurer l'efficacité de la formation donnée aux agents en fonction des problèmes relevés par le Contrôle de la qualité et l'Assurance de la qualité.

8.59 Dans l'application du Contrôle de la qualité et de l'Assurance de la qualité, l'expérience des personnes responsables de ces fonctions est importante. Cependant, certaines régions visitées se fiaient uniquement à l'expérience de leurs experts techniques en service d'assurance. Elles n'utilisaient pas de grilles de contrôle pour assurer un Contrôle et une Assurance de la qualité uniformes et complets.

8.60 **L'administration centrale devrait:**

- **prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le Contrôle de la qualité et l'Assurance de la qualité sont mis en application sur une base nationale et que les régions respectent les normes établies;**

- **s'assurer que l'on mesure l'efficacité de la formation donnée au personnel d'assurance;**

- **mettre au point une grille de contrôle qui permet une révision uniforme et complète des dossiers des prestataires.**

Commentaire de la direction:

- *La politique sur le contrôle et l'assurance de la qualité a fait l'objet d'une revision dans le but d'en préciser les lignes directrices et a été transmise aux régions le 29 juin 1983. L'administration centrale continuera de veiller au respect de la politique par les régions et, lorsqu'il y a lieu, d'obtenir des précisions et des plans sur les mesures correctrices envisagées. La surveillance de la division des Services d'assurance s'intensifiera aussi.*

- *EIC a récemment établi un poste de coordonnateur de la formation qui coordonnera tous les sujets et projets de formation du groupe d'Assurance. La direction fonctionnelle donnée aux régions sera accrue en ce qui a trait au temps consacré au suivi de la formation des contrôleurs et agents.*

- *Une grille de contrôle nationale est en voie de préparation et sera distribuée aux régions à l'automne de 1983.*

8.61 L'administration centrale est responsable d'établir des politiques pour le programme de l'assurance-chômage. Cependant, ce groupe fonctionnel n'exige pas des régions d'autres rapports que des rapports statistiques sur le Contrôle de la qualité et l'Assurance de la qualité. Les tendances à signaler à l'administration centrale sont laissées à la discrétion du gestionnaire régional. Aucun rapport descriptif n'est exigé par l'administration centrale afin de connaître les tendances relevées dans les régions. Le système de rapports en place n'est pas suffisant pour garantir au groupe fonctionnel de l'administration centrale qu'il dispose de toutes les données nécessaires pour évaluer le programme de Contrôle de la qualité et d'Assurance de la qualité, qu'il décèle les problèmes à répercussions nationales et les causes des erreurs les plus communes qui produisent des trop-payés et des moins-payés. Conséquemment, la Commission peut difficilement prendre des mesures correctrices appropriées.

8.62 Nous avons également constaté qu'il n'existait pas de procédés de contrôle qui permettent à l'expert technique en service d'assurance de vérifier si les erreurs relevées ont été corrigées. Ainsi, certains trop-payés et moins-payés relevés par le Contrôle de la qualité et l'Assurance de la qualité risquent de ne pas être enregistrés et perçus ou payés.

8.63 **L'administration centrale devrait:**

- **mettre en place un système de rapports qui lui fournisse les données nécessaires pour analyser les causes des trop-payés et des moins-payés, pour tenter de déterminer des moyens de les réduire et pour évaluer le programme de Contrôle de la qualité et d'Assurance de la qualité dans les régions;**

- **mettre au point des procédés de contrôle pour s'assurer que les mesures nécessaires sont prises lorsqu'un trop-payé ou un moins-payé est relevé.**

Commentaire de la direction: Le Système global de dépistage récemment mis en place est l'instrument premier d'EIC pour déceler les tendances nationales et régionales dans les erreurs. Les régions prennent des mesures correctrices lorsqu'il y a lieu ou l'administration centrale s'en charge lorsqu'une politique ou un programme est en cause.

8.64 **Enquêtes et contrôle.** Les objectifs d'Enquêtes et contrôle sont de prévenir, de détecter et d'empêcher les abus et les pratiques frauduleuses dans les prestations d'assurance-chômage. Cependant, on a mis l'accent sur l'aspect détection au détriment des aspects prévention et dissuasion. Sur 16 projets de contrôle entrepris par le service Enquêtes et contrôle de l'administration centrale au cours de 1982-1983, seulement deux projets peuvent être considérés du domaine de la prévention et ceux-ci ont été abandonnés. De plus, la CEIC n'a pas tenté de déterminer l'effet de dissuasion des systèmes de contrôle. La Commission néglige donc l'élaboration de systèmes et procédés qui pourraient prévenir et empêcher les fraudes et les abus à l'endroit du système de prestations d'assurance-chômage. Nous avons noté qu'environ 80 p. 100 des ressources humaines disponibles sont affectées à la détection des paiements en trop.

8.65 La direction fonctionnelle de l'administration centrale a fait trop peu d'études pour pouvoir évaluer les répercussions possibles des activités de détection d'Enquêtes et contrôle sur le degré de respect de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage. Sans ces études, il est très difficile d'évaluer les répercussions des activités d'Enquêtes et contrôle.

8.66 En 1982-1983, selon les rapports de la Commission, pour chaque dollar dépensé aux activités d'Enquêtes et contrôle, on découvre $ 2,81 en trop-payés. Cependant, il n'y a aucune analyse pour déterminer si le taux de rentabilité obtenu est le résultat de la combinaison la plus rentable des programmes d'enquêtes. Le montant des trop-payés décelés a augmenté de 37 p. 100 de 1981 à 1982; cependant, sans une analyse de l'efficacité des programmes d'enquêtes et de contrôle, il est difficile d'attribuer cette augmentation à la

qualité des enquêtes, d'autant plus que les prestations payées en 1982 ont augmenté de 76 p. 100.

8.67 L'administration centrale devrait:

- **déterminer l'efficacité des divers programmes d'Enquêtes et contrôle;**
- **déterminer si la prévention et la dissuasion ne sont pas plus rentables que la détection;**
- **entreprendre des études qui mesurent l'incidence des activités d'Enquêtes et contrôle sur le respect de la loi.**

Commentaire de la direction:

- *Les divers programmes d'enquêtes sont bases sur des politiques particulières et sur une analyse coûts-avantages des divers programmes, à partir de données comme le coût par enquête, les trop-payés établis par type d'enquête, le ratio exclusions-inadmissibilités et le taux de rendement. Une étude des coûts du Programme de vérifications postérieures automatisées en fonction de son rendement est en cours et d'autres évaluations d'efficacité sont prévues.*
- *EIC a entrepris une révision des concepts de prévention, de dissuasion et de détection dans le cadre du mandat de la direction générale du Contrôle.*
- *EIC a entrepris dans son plan opérationnel de 1983-1984 une analyse dont le but est de déterminer la nature, les caractéristiques et l'étendue du non-respect de la Loi. Un projet de fichier des infractions fournira l'information nécessaire sur les caractéristiques du non-respect de la Loi.*

8.68 Les rapports d'activités d'Enquêtes et contrôle que les régions présentent au groupe fonctionnel de l'administration centrale contiennent seulement des données statistiques. Ils ne contiennent ni analyse sur l'utilisation des ressources, ni données descriptives qui permettraient à la direction nationale de relever les tendances et les problèmes potentiels. L'administration centrale, en n'exigeant pas ces données pertinentes, ne peut pas découvrir l'existence de questions d'envergure nationale qui ont peut-être besoin de son attention. Elle n'a pas toutes les données requises pour mettre au point de nouvelles politiques ou améliorer les politiques déjà en place.

8.69 La direction centrale d'Enquêtes et contrôle devrait mettre au point un système de cueillette des données qui lui fournirait les renseignements pertinents pour l'exécution de son mandat.

Commentaire de la direction: Les résultats d'Enquêtes et contrôle sont présentement en voie d'informatisation et les renseignements provenant du Contrôle de la qualité et de l'Assurance de la qualité seront intégrés au système

de rapports. De plus, le système d'information de gestion qui est en voie de réalisation permettra de comparer les dépenses réelles au budget par région et par programme en fonction des ressources utilisées, des activités mises en oeuvre et des résultats obtenus.

8.70 **Programme d'entrevue.** Ce programme vise à s'assurer de la disponibilité des prestataires en les convoquant à des entrevues afin de confirmer leur admissibilité aux prestations. Dans les régions, l'application du programme d'entrevue a, dans de nombreux cas, été restreinte à cause du nombre élevé de prestataires. Les directions régionales ont limité le programme d'entrevue à des catégories de prestataires où il y a une demande certaine de la part des employeurs et aux prestataires qui passent d'une catégorie à une autre. Selon notre vérification, trois des cinq régions visitées ont effectué moins de 75 p. 100 des entrevues planifiées au début de l'année. À notre avis, l'application limitée du programme d'entrevue laisse trop de prestataires sans contact avec les agents de la CEIC durant de longues périodes de prestations. Cette situation risque d'entraîner des abus.

8.71 **L'administration centrale devrait réviser la politique du programme d'entrevue en ce qui a trait à la sélection des prestataires à interviewer.**

Commentaire de la direction: Une politique révisée concernant l'application du programme d'entrevue a été émise en juin 1983.

8.72 **Relevé d'emploi (RDE).** Notre Rapport de 1978 signalait des lacunes importantes dans le système de relevé d'emploi. Notre vérification nous a permis de nous assurer que la Commission a réglé de façon satisfaisante la majorité de ces faiblesses. Cependant, nous avons remarqué que l'administration centrale a aboli le contrôle informatisé des formules RDE en blanc en octobre 1982 sans le remplacer par un autre contrôle. Chaque région a dû mettre au point son propre système. Ces contrôles sur les RDE, dans trois des cinq régions visitées, étaient faibles. La Commission se doit de bien contrôler ces formules puisqu'elles sont la base du calcul des paiements et de la durée des prestations d'assurance-chômage.

8.73 **L'administration centrale devrait émettre des lignes directrices sur le contrôle des formulaires de relevé d'emploi en blanc.**

Commentaire de la direction: Des procédés manuels ont été élaborés pour régir le contrôle des formulaires de relevé d'emploi en blanc et un mécanisme de contrôle pour ce système est présentement à l'étude.

8.74 **Compte d'assurance-chômage.** Le rapport du vérificateur général du Canada au ministre de l'Emploi et de l'Immigration sur les états financiers du Compte d'assurance-chômage pour l'exercice terminé le 31 décembre 1982 mentionnait qu'il y avait encore des versements excédentaires ainsi que des moins-payés.

Développement du marché du travail

8.75 **Milieu.** Le Développement du marché du travail comprend les activités qui visent à adapter les ressources humaines du Canada à ses besoins de main-d'oeuvre et à fournir aux travailleurs l'opportunité d'obtenir des emplois mieux rémunérés, plus réguliers et plus satisfaisants. De plus, la Commission doit créer de l'emploi pour les chômeurs et les travailleurs défavorisés et tenter d'obtenir un meilleur équilibre entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre qualifiée au Canada.

8.76 Pour atteindre ces objectifs, la CEIC, par l'entremise du groupe de Développement du marché du travail et des régions, est responsable de tous les programmes de formation professionnelle, de création directe d'emplois, de planification et d'adaptation du marché du travail.

8.77 L'administration centrale élabore et met au point les politiques nationales dans ce domaine, offre un soutien fonctionnel aux régions, contrôle et surveille l'application de ces politiques. Pour leur part, les administrations régionales, les bureaux provinciaux de développement de l'emploi et les CEC sont chargés de la mise en oeuvre des programmes.

8.78 La formation professionnelle a trait à la formation en établissement d'enseignement – c'est-à-dire, la gestion d'allocations pour la formation professionnelle des adultes et l'achat de cours des provinces – à la formation industrielle, à la formation dans les métiers où il y a pénurie de main-d'oeuvre spécialisée et à la caisse d'accroissement des compétences nationales.

8.79 La création directe d'emplois comprend la gestion et le soutien de 12 programmes de contributions pour la création d'emplois. Parmi ceux-ci, notons: le Programme de relance de l'aide à l'emploi (RELAIS), les projets de développement communautaire du Canada (PDCC), Été Canada, les projets créateurs d'emplois de l'assurance-chômage, le Programme d'aide à la création locale d'emplois (PACLE) et le Programme à l'intention des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi.

8.80 Quant à la planification et à l'adaptation du marché du travail, cette fonction inclut le Service consultatif de la main-d'oeuvre et les programmes de travail partagé, d'adaptation de l'industrie et de la main-d'oeuvre, de renouveau industriel, des mesures concernant l'emploi agricole, les politiques sur les travailleurs étrangers et les initiatives de la planification des ressources humaines.

8.81 **Portée de la vérification.** La vérification du secteur de développement du marché du travail a porté surtout sur deux activités de ce programme: la création directe d'emplois et la planification et l'adaptation du marché du travail.

8.82 Nous avons vérifié la sélection et la surveillance des projets de contributions des programmes de création directe d'emplois dans les régions de la Nouvelle-Écosse, du Québec et de la Colombie Britannique. Nous avons aussi choisi d'examiner les programmes PDCC, PACLE et Été Canada qui représentent environ 65 p. 100 des dépenses totales de cette activité. Au moment de notre vérification, le programme RELAIS, maintenant très important, venait juste d'être annoncé et était trop nouveau pour être inclus dans notre vérification.

8.83 Nous avons aussi examiné le programme de travail partagé qui fait partie de la planification et de l'adaptation du marché du travail. Ce programme a repris de l'ampleur au cours de l'année 1982 et on a distribué plus de $83 millions de prestations par l'intermédiaire du Compte d'assurance-chômage. Nous avons effectué ces vérifications auprès de l'administration centrale, des bureaux régionaux, des bureaux provinciaux de développement d'emploi et des CEC des régions de la Nouvelle-Écosse, du Québec, de l'Ontario et de la Colombie Britannique.

8.84 **Sélection et surveillance des projets de contributions.** Les PDCC existent depuis 1980 et visent à fournir des occasions d'emplois temporaires dans les régions où le taux de chômage est élevé. Les projets doivent appuyer les priorités nationales et provinciales.

8.85 Le PACLE a débuté en 1973 et met l'accent sur le développement de l'emploi et l'acquisition de compétences pertinentes au sein des groupes défavorisés, notamment les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et celles qui vivent dans des régions isolées. Le financement d'un projet peut être renouvelé pendant quatre ans au maximum.

8.86 Depuis 1980, Été Canada crée, à l'intention des étudiants, des emplois d'été axés sur la carrière. Il le fait en apportant son appui à des projets parrainés par des organisations locales à but non lucratif ou par les ministères et organismes du gouvernement fédéral.

8.87 Les contributions versées dans le cadre de ces trois programmes servent à défrayer les salaires et les frais afférents aux projets. Les contributions du programme PACLE peuvent également servir aux dépenses d'immobilisations.

8.88 Notre examen de la sélection des projets de contributions a porté sur deux programmes: Été Canada et PDCC. Le résultat de notre vérification démontre que la sélection des projets respecte les critères de ces deux programmes, les objectifs de création d'emplois et les procédés établis par la CEIC.

8.89 On ne peut en dire autant de la surveillance des projets des trois programmes examinés. Les guides opérationnels de la CEIC ainsi que les listes de contrôle et les modèles de rapports descriptifs établis dans les régions à partir de ces guides ne fournissent pas les

renseignements requis aux agents de projets sur la manière d'effectuer l'examen des dépenses par sondage dans le cadre du contrôle des comptes. Par exemple, ces documents ne traitent pas de l'étendue des sondages, du choix des dépenses plus élevées. En outre, ces listes de contrôle financier n'indiquent pas assez clairement la nécessité de s'assurer si les dépenses se rapportent bien aux activités des projets.

8.90 Les rapports produits par les agents de projets régionaux à la suite des visites de contrôle des projets de contributions, dans le cas des trois programmes examinés, ne fournissaient pas une information suffisante. On n'indiquait pas toujours l'étendue de l'examen des dépenses des projets et les travaux de contrôle effectués. Également, les rapports ne fournissaient pas aux superviseurs l'information dont ils avaient besoin pour évaluer la qualité des travaux effectués au cours des visites.

8.91 Les directives de la CEIC concernant la surveillance des projets qui recoivent des contributions n'exigent pas l'établissement d'un plan pour les visites de contrôle courantes et les visites de contrôle financier. Sans visites à intervalles appropriés, les projets qui éprouvent des difficultés à survivre peuvent ne pas recevoir l'aide requise pour améliorer leur situation et, le cas échéant, les mesures requises pour faire cesser le versement des contributions peuvent ne pas être prises.

8.92 La supervision des activités de surveillance des trois programmes examinés présente plusieurs faiblesses: certains rapports des visites de contrôle des projets ne portent pas la signature du superviseur comme preuve de l'examen effectué; les superviseurs acceptent des rapports de visites de contrôle financier incomplets; ils n'exigent pas toujours les rapports finals des promoteurs pour chaque projet. De plus, plusieurs dossiers du PACLE que nous avons vérifiés ne sont pas bien établis: la tenue de ces dossiers n'est pas uniforme d'un projet à l'autre, les documents ne sont pas bien classés.Ces faiblesses dénotent un manque de respect des procédés de la CEIC et des modalités du Conseil du Trésor et peuvent entraîner des paiements non admissibles aux termes des ententes.

8.93 L'administration centrale devrait établir des directives pour:

- **déterminer l'étendue de l'examen des dépenses des projets de contributions;**
- **exiger la consignation pertinente des travaux effectués au cours des visites de contrôle;**
- **exiger l'établissement de plans d'ensemble des visites à effectuer;**
- **indiquer ce que doit être la supervision appropriée des activités de contrôle.**

Commentaire de la direction: EIC est d'accord avec cette recommandation. Des lignes directrices et des instructions seront mises au point.

8.94 **Travail partagé.** Le travail partagé vise à éviter les licenciements grâce au soutien du revenu et au versement de prestations d'assurance-chômage à ceux qui acceptent de partager leur emploi en travaillant à temps partiel. Cela nécessite une entente entre les employés, l'employeur et la CEIC. Ce programme a été relancé à la fin de 1981 et devait se terminer en mai 1983, mais fut prolongé jusqu'en mai 1984 à cause de la situation économique.

8.95 Le Bureau de vérification interne de la CEIC a vérifié ce secteur quelques mois avant notre examen. Plusieurs faiblesses signalées par les vérificateurs internes étaient déjà corrigées au moment de notre visite; cependant, nous avons encore relevé quelques lacunes.

8.96 Selon notre vérification, la surveillance du respect des conditions des ententes n'est pas systématique, planifiée et organisée. Cela découle en grande partie du manque de précision des directives de la CEIC et de l'absence d'un système d'information de gestion utile à la surveillance des ententes. Ainsi, il se peut que la direction maintienne des ententes où les employeurs et les employés ne respectent plus les conditions.

8.97 **L'administration centrale devrait élaborer des directives précisant le travail de surveillance à faire en ce qui touche les ententes de travail partagé et voir à l'élaboration d'un système d'information de gestion utile.**

Commentaire de la direction: Un système informatisé de contrôle a été mis au point et est maintenant utilisé. Ce système inclut tous les renseignements concernant les prestations et les données relatives à l'accord. Des lignes directrices sur le contrôle en général sont aussi en voie de préparation.

8.98 Les directives de la CEIC exigent que l'on effectue un Contrôle de la qualité des décisions concernant le travail partagé. Or, dans trois des quatre régions visitées, le Contrôle de la qualité n'avait pas été fait dans tous les CEC depuis la reprise du programme à la fin de 1981. Sans ce Contrôle de la qualité, le risque d'erreurs et de trop-payés est plus élevé.

8.99 **L'administration centrale devrait voir à l'application du Contrôle de la qualité des décisions concernant l'admissibilité au programme de travail partagé dans toutes les régions, comme l'exigent les directives de la CEIC.**

Commentaire de la direction: Les dossiers des prestataires du programme de travail partagé font maintenant l'objet des mêmes contrôles de la qualité que ceux des prestataires réguliers d'assurance-chômage.

Services d'emploi

8.100 **Milieu.** Les services d'emploi comprennent la prestation de programmes et de services aux employeurs et aux personnes en quête d'un emploi au moyen du réseau national de Centres d'emploi du Canada. 4 760 années-personnes sont prévues pour cette activité en 1983-1984. Les principaux programmes que les services d'emploi offrent sont l'extension et la mobilité de la main-d'oeuvre. Les services comprennent le placement, le counselling, l'inscription, ainsi que l'obtention d'offres d'emploi.

8.101 Les objectifs des services d'emploi se résument comme suit:

- faciliter et faire le placement des personnes en quête d'emploi dans les postes disponibles;
- encourager la mobilité des personnes dont les aptitudes sont en demande;
- identifier les clients spéciaux (femmes, autochtones, personnes handicapées, etc.) et les aider à trouver des services et à se placer.

8.102 Les conseillers en emploi sont les principaux intervenants dans la prestation des services d'emploi. Il doivent bien connaître les objectifs de la CEIC en matière de services d'emploi, les programmes qu'ils ont à offrir et le marché du travail. Ces conseillers sont tantôt des spécialistes en techniques de counselling tantôt des spécialistes en placement. Ils intègrent ces techniques à toutes leurs activités auprès des clients: counselling d'emploi, counselling de sélection et inscription en vue de la formation.

8.103 L'emphase accrue accordée à l'action positive au cours des dernières années, ainsi que la situation économique actuelle, compliquent grandement les tâches des conseillers en emploi.

8.104 Le marché du travail, au moment de notre vérification, ne favorisait pas les offres d'emploi. Le placement étant en baisse depuis quelques années, certaines régions ont demandé aux conseillers de développer le marché en sollicitant les employeurs afin d'augmenter les offres d'emploi. D'autres régions ont tenté de transférer certaines ressources des services d'emploi au programme d'assurance-chômage.

8.105 **Portée de la vérification.** Notre vérification a surtout tenté de déterminer si la CEIC possédait des stratégies et objectifs dans le domaine des services d'emploi et jusqu'à quel point les stratégies étaient suivies. Notre étude a aussi porté sur les procédés de gestion servant à développer et à évaluer la qualité des services en matière de placement et counselling ainsi que sur la mesure du rendement des conseillers en emploi. Nos observations découlent de visites dans différents CEC des cinq régions mentionnées en début de chapitre.

La Commission offre des services d'emploi par l'entremise de ses conseillers en emploi

8.106 Counselling et placement. L'étendue du mandat de la CEIC, l'accent que la direction a mis sur certaines activités et les pressions exercées par les groupes minoritaires pour faire valoir leurs droits ont amené le groupe des Services d'emploi et le groupe du Développement du marché du travail à établir une multiplicité de programmes, d'outils et de services. Cependant, la Commission n'a pas rationalisé les programmes et les services que les conseillers en emploi doivent offrir aux clients travailleurs et employeurs.

8.107 Notre examen révèle qu'il n'existe pas d'approche stratégique nationale en ce qui a trait à l'employeur-client. Par exemple, la détermination des objectifs à atteindre en ce qui a trait à la pénétration globale du marché des employeurs et aux secteurs industriels visés repose sur des initiatives régionales seulement. Bien que des efforts louables aient été faits dans certaines régions et au niveau local en ce qui a trait à l'établissement de techniques d'analyse du marché, il ne semble pas exister de stratégie globale pour l'élaboration de ces techniques. Sans cette stratégie nationale, la CEIC ne peut pas

déterminer facilement si les services offerts le sont aux clients qui en ont le plus besoin ou si l'on offre aux clients les programmes les plus utiles. Il devient difficile de bien faire correspondre les services offerts par la CEIC aux besoins des employeurs-clients et de mesurer l'efficience et l'efficacité des activités.

8.108 Nous avons constaté également que l'administration centrale n'a pas exercé une direction fonctionnelle constante et complète auprès des régions. Par exemple, l'orientation donnée aux employés qui s'occupent de la prestation des services en matière d'emploi est dispersée. Le travail du conseiller en emploi diffère d'une région à l'autre et même d'un CEC à l'autre: un conseiller peut être un spécialiste en counselling ou en placement, un spécialiste des visites chez les employeurs ou bien un généraliste. Par conséquent, les services rendus par le conseiller en emploi manquent d'uniformité et risquent de s'éloigner des objectifs nationaux.

8.109 La Commission devrait élaborer une stratégie nationale de manière à pouvoir fournir les services requis aux clients travailleurs et employeurs au niveau régional; l'administration centrale devrait en exercer pleinement la direction fonctionnelle.

Commentaire de la direction: Une stratégie nationale sera élaborée dans le cadre de la revitalisation des Services d'emploi et les rôles et responsabilités y seront clarifiés.

8.110 Lors de notre vérification, nous avons examiné les dossiers des clients travailleurs et employeurs. Il se dégage que la documentation est de qualité inégale, n'est pas complète et ne permet pas une connaissance suffisante des clients. Par exemple, certains dossiers de travailleurs ne donnaient pas de renseignements sur les antécédents de travail. Le nombre considérable d'entrevues que doivent faire les conseillers les empêche d'accorder l'importance requise à la collecte des renseignements et au suivi des demandes de renseignements.

8.111 Étant donné le peu d'information aux dossiers, il est plus difficile de choisir les candidats convenant le mieux aux postes offerts et d'effectuer une mesure qualitative des services offerts aux clients.

8.112 La CEIC devrait établir des directives pour s'assurer que les dossiers des clients contiennent des renseignements complets et à jour qui permettent de choisir les candidats convenant le mieux aux postes offerts.

Commentaire de la direction: EIC a instauré un nouveau type d'entrevue dans les CEC. Cela facilitera l'identification des clients travailleurs qui ont besoin d'une aide spéciale et, par conséquent, entraînera une documentation plus complète. Pour les clients employeurs, nous avons déjà établi un système amélioré de dossiers manuels; à long terme, un dossier informatisé sera créé. Ces deux initiatives donneront un meilleur appariement des emplois.

8.113 Le manque d'uniformité des données présentement recueillies sur les services de placement et de counselling rend impossible la mesure du rendement et l'évaluation de la qualité des services fournis aux clients à l'échelle nationale. Les gestionnaires ne disposent que d'information limitée pour affecter les ressources humaines, contrôler et améliorer les services. La CEIC semble accorder plus d'importance aux processus de placement et de counselling qu'à leurs résultats: elle contrôle le nombre de placements et d'entrevues de counselling, mais elle n'évalue pas le coût et la qualité du service. De plus, la Commission n'utilise pas de normes nationales pour mesurer le rendement des conseillers en emploi.

8.114 La Commission devrait utiliser des normes de temps et de qualité afin de mesurer le rendement des conseillers et d'évaluer la qualité des services donnés aux clients.

Commentaire de la direction. Des indicateurs visant le contrôle du temps ont recemment ete mis au point pour la plupart des activites de counselling et de placement et sont en voie d'application sur le plan national. Un systeme pour mesurer l'efficacite individuelle, qui sera bientôt applique, fournira l'information requise pour mettre en oeuvre de bonnes decisions organisationnelles ayant trait aux services aux clients travailleurs.

Contrôles de gestion et fonctions de soutien

Personnel

8.115 En 1982-1983, la Commission prévoyait environ 625 années-personnes pour le service du personnel. La somme prévue au chapitre des traitements et salaires pour l'ensemble de la CEIC était de $ 588 millions.

8.116 Les fonctions du personnel sont très décentralisées. La direction du personnel à l'administration centrale exerce un pouvoir fonctionnel sur toutes les activités liées à la gestion des ressources humaines. Il y a un groupe de spécialistes en personnel à l'administration centrale et dans chacune des dix régions. Environ 60 p. 100 des ressources humaines allouées à ces fonctions se trouvent dans les régions, les autres 40 p. 100 se trouvant à l'administration centrale. Tous les gestionnaires des directions du personnel au niveau régional relèvent directement d'un directeur exécutif régional ou d'un directeur général régional.

8.117 La conjoncture économique actuelle et le taux élevé de chômage qui en découle ont des répercussions importantes sur la gestion des ressources humaines de la CEIC. Même si le taux de roulement des employés au sein de la CEIC a ralenti, la charge de travail au niveau de l'assurance a augmenté de façon appréciable en 1982-1983, alors que les activités de placement ont diminué. Cela a obligé les gestionnaires à recruter environ 3 000 personnes de plus et à réorganiser les tâches de leurs ressources humaines du secteur assurance.

8.118 Les fonctions du personnel à la CEIC ont fait l'objet de plusieurs vérifications d'organismes centraux durant les deux dernières années, vérifications touchant la classification et la dotation, l'examen du rendement et l'évaluation des employés, ainsi que la gestion des heures supplémentaires. Ces études des organismes centraux ont provoqué des améliorations marquées dans le domaine de la gestion des ressources humaines à la Commission. Toutefois, certaines vérifications ont démontré, comme celle de cette année, la difficulté qu'éprouve la direction nationale du personnel à bien jouer son rôle de direction fonctionnelle.

8.119 Notre vérification de la gestion des ressources humaines a compris un examen de l'administration centrale et de quatre régions. Nous avons concentré nos efforts sur la planification des ressources humaines et sur la formation.

8.120 **Planification des ressources humaines (PRH).** À l'administration centrale et dans certaines régions, la valorisation du processus de PRH et l'engagement des cadres supérieurs à cet égard a débuté à l'automne 1982, lors de la formation de comités de ressources humaines. Cependant, les compétences et le temps consacrés à la planification des ressources humaines variaient considérablement au sein de la CEIC. Par conséquent, certaines régions ont établi des processus détaillés de PRH, alors qu'à l'administration centrale et dans d'autres régions l'étendue de la PRH est insuffisante et ne répond pas aux objectifs de l'organisation de façon efficace.

8.121 Dans l'ensemble de la CEIC, on ne perçoit pas la planification des ressources humaines comme étant une composante des autres activités de planification. Ainsi, la PRH n'est pas suffisamment liée à la planification stratégique, opérationnelle et financière. Nous avons également noté que les rapports entre les groupes nationaux et régionaux de planification et d'analyse sont peu fréquents en ce qui à trait aux ressources humaines. Sans un processus intégré de planification des ressources humaines, la CEIC ne peut s'assurer qu'elle optimise l'utilisation des milliers de personnes à son emploi.

8.122 La Commission ne précise pas de façon détaillée et systématique ses besoins à long terme en ressources humaines. La CEIC n'établit aucune prévision quantitative et détaillée pour plus d'un an et ne procède à aucune précision des types de ressources humaines requises à long terme. La Commission ne peut être sûre qu'elle possède les ressources humaines compétentes nécessaires à la mise en oeuvre efficace et efficiente des changements anticipés dans l'organisation ou que la conjoncture économique pourrait exiger d'elle.

8.123 À l'heure actuelle, la Commission possède peu de renseignements sur les ressources humaines disponibles dont il lui faudrait tenir compte lors de la planification de ces ressources. Les divers systèmes d'information sur la gestion du personnel ne renferment pas suffisamment de renseignements sur la composition de la main-d'oeuvre de l'organisation (expérience, postes génériques, études, mobilité, etc.). La PRH est donc restreinte à cause du peu de renseignements sur la composition, les compétences et les aspirations du personnel.

8.124 La Commission a amorcé un projet visant à améliorer son système d'information sur le personnel pour répondre aux besoins de planification des ressources humaines. Ce système sera complet en 1985.

8.125 **La Commission devrait:**

- **élaborer un processus détaillé de planification des ressources humaines qui soit cohérent et uniforme et qui relie la planification stratégique, opérationnelle et financière à la fonction du personnel;**

- **déterminer ses besoins futurs en matière de personnel en termes qualitatifs et quantitatifs et s'assurer de la coordination entre les groupes nationaux et régionaux responsables de la planification.**

Commentaire de la direction: EIC raffermira les liens qui existent deja et prolongera la periode visée par la planification lorsque c'est possible. La haute direction a approuvé un système de revue et de planification de carrière qui sera mis en oeuvre au cours du cycle d'evaluation de 1984. Ce système appariera les besoins futurs de l'organisation aux besoins personnels des employes et relèvera les écarts entre les deux.

8.126 **Formation.** La Commission a nommé un coordonnateur chargé de rendre compte au Conseil du Trésor et à la CEIC de la fonction de formation. Cependant, le coordonnateur n'a pas l'information requise pour bien remplir son rôle. L'administration centrale relève annuellement toutes les activités de formation de la CEIC afin de faire rapport au Conseil du Trésor. Cependant, les responsables de la formation ne sont pas tenus de signaler au coordonnateur les nouvelles activités de formation. En plus, l'administration centrale n'effectue le suivi ni du niveau des évaluations effectuées dans les régions sur les activités de formation ni des résultats de ces évaluations. Ainsi, le coordonnateur de la formation n'est pas en mesure d'informer les régions sur ce que font les autres régions dans le domaine de la formation, ni de rendre compte à la direction des méthodes de formation suivies au sein de la CEIC.

8.127 Notre examen a relevé un doublement des efforts dans l'élaboration des programmes et du matériel de formation. Une multitude de centres et divers niveaux de l'organisation élaborent des programmes et établissent du matériel de formation. La CEIC n'a pas centralisé la cueillette et la dissémination des programmes de formation qui sont mis au point dans l'ensemble de l'organisation et qui pourraient être utiles à plus d'une région. Les différents cours d'évaluation de rendement donnés par la grande majorité des régions sont un exemple des constatations précédentes. L'administration centrale n'a pas fourni de modèle de base pour aider les régions dans la conception de ces cours. Il en résulte ainsi des coûts accrus en formation et un manque d'uniformité dans la communication aux employés des messages sur des sujets de portée nationale.

8.128 L'administration centrale devrait:

- **exiger que le personnel de formation de l'administration centrale et des régions fournisse au coordonnateur de la formation les renseignements qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de ses responsabilités, c'est-à-dire coordonner les activités de formation et en rendre compte;**

- **s'assurer que toutes les personnes responsables de la formation des employés soient mises au courant des cours et du matériel disponibles dans toute la Commission;**

- **préciser le mandat de la direction nationale de la formation en ce qui touche son rôle de soutien face aux besoins de formation des régions, par exemple, l'élaboration de matériel de formation et la conception de programmes de formation.**

Commentaire de la direction: A sa reunion du mois de septembre, le Comité des ressources humaines a approuvé l'établissement du poste et le rôle du coordonnateur national de la formation. EIC a maintenant un catalogue national des cours de formation. La modification du procédé d'information, grâce à la mise sur pied du Système des services du personnel régional, facilitera l'accès immédiat aux données sur la formation pour les formateurs et les gestionnaires des centres de responsabilité. EIC clarifiera et renforcera, dans la politique de formation révisée présentement en voie d'élaboration, les rôles respectifs de l'administration centrale et des régions.

Groupe des Systèmes et procédures

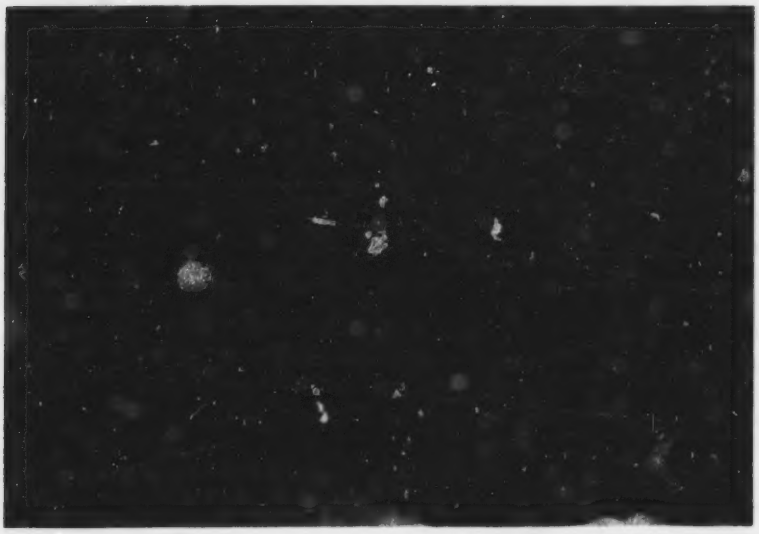
8.129 Le groupe des Systèmes et procédures doit fournir des services de soutien dans le domaine des sytèmes d'information et d'informatique, services nécessaires pour administrer les activités et les programmes du ministère et de la Commission.

8.130 Les principales responsabilités de ce groupe sont de réaliser, d'installer et de maintenir les systèmes informatiques liés aux programmes nationaux, de concevoir et d'administrer les politiques et plans qui touchent les ressources informatiques ainsi que les systèmes manuels qui s'y rattachent, de fournir des services consultatifs de gestion générale et de gestion de formulaires. Le groupe doit également assurer la responsabilité d'exploitation du centre informatique situé à Hull.

8.131 Le traitement de l'information est décentralisé dans dix centres informatiques. Sur le plan administratif, les centres régionaux relèvent de la région où ils se trouvent. Cependant, l'administration centrale exerce une direction fonctionnelle sur ces centres.

8.132 La plupart des systèmes actuels ont recours au traitement par lots. Cependant, la majorité des systèmes en voie de réalisation fonctionneront en direct, dans certains cas

avec un support de base de données. Le traitement informatique au ministère et à la Commission déborde largement le cadre du traitement financier et administratif conventionnel. L'ampleur des programmes de la CEIC a nécessité la conception et l'installation de plusieurs systèmes informatiques d'exploitation. Ces systèmes sont maintenant essentiels au succès des programmes qu'ils appuient.



L'ampleur des programmes de la CEIC a nécessité la conception et l'installation de plusieurs systèmes informatiques d'exploitation.

8.133 Pour l'exercice financier 1982-1983, les prévisions de la Commission pour l'informatique totalisaient environ $ 60 millions, dont environ $ 20 millions pour le groupe des Systèmes et procédures. L'informatique emploie quelque 930 années-personnes au Canada, dont environ 400 à l'administration centrale et 530 dans les centres informatiques régionaux.

8.134 Nous avons examiné les procédés et méthodes de gestion adoptés par le groupe des Systèmes et procédures pour diriger et administrer les activités globales du groupe, planifier les nouveaux systèmes informatiques et les ressources humaines et matérielles, concevoir et installer les systèmes informatiques requis.

8.135 À cette fin, nous avons examiné: le manuel des politiques, normes et procédés d'informatique; le processus de planification ainsi que les plans qui en découlent; un échantillon de sept systèmes en voie de réalisation ou d'entretien. Selon les cas, nous avons

examiné l'organisation, la planification et le contrôle exercé, la méthode utilisée pour la conception et la réalisation, l'installation et l'évaluation après l'installation.

8.136 La Commission a informatisé presque tous les systèmes liés aux programmes dont elle a la responsabilité. Le programme le plus visible est celui de l'assurance-chômage. Le groupe des Systèmes et procédures est chargé d'élaborer et de modifier les systèmes informatiques liés à ce programme. Le groupe s'acquitte bien de cette responsabilité, puisque, selon les résultats de nos études antérieures sur les erreurs dans les prestations d'assurance versées, ces systèmes informatiques tiennent bien compte de la loi et des règlements afférents.

8.137 **Direction et administration.** Dans un contexte complexe et dynamique comme celui de la Commission, il est important d'élaborer des politiques, des normes et des procédés de gestion, de les garder à jour et de les respecter.

8.138 Nous avons constaté que le manuel des politiques, normes et procédés d'informatique paru en février 1980 n'avait pas été révisé depuis juin 1980. Il est très général dans plusieurs directives et normes, par exemple sur le processus de planification, l'organisation et le contrôle des projets. De plus, certains sujets comme la conception des bases de données et des systèmes en direct n'y sont pas traités. Il en découle que la qualité et la pertinence du travail dépendent avant tout des connaissances des personnes en place.

8.139 Le personnel affecté à la planification et à l'élaboration des projets ne respecte pas toujours les directives et normes existantes.

8.140 **Le groupe des Systèmes et procédures devrait mettre à jour son manuel des politiques, normes et procédés d'informatique. Il devrait en outre instaurer un mécanisme pour en assurer le respect.**

> *Commentaire de la direction: Le manuel des politiques, normes et procédés d'informatique a été rédigé en 1980 et a été révisé à une occasion depuis. Une deuxième révision sera entreprise sous peu. Avec la révision du manuel, nous insisterons pour que les gestionnaires respectent les normes en vigueur.*

8.141 **Planification en informatique.** Nous avons observé, au moment de notre vérification, que le processus de planification en informatique n'était pas bien défini et communiqué au sein de la Commission. Les besoins en information et les projets des groupes usagers ayant une incidence sur l'informatique n'étaient pas relevés de façon régulière, systématique et officielle. Il était difficile d'établir les liens entre les plans informatiques existants, soit le plan opérationnel, le plan pluriannuel et le plan remis au Conseil du Trésor. Le plan informatique à long terme était non seulement mal défini et peu documenté, mais, en outre, n'intégrait et ne coordonnait pas dans le temps tous les éléments ou ressources tels que les projets, le matériel, le personnel et la structure organisationnelle; le

plan opérationnel présentait peu d'éléments quantitatifs ou qualitatifs sur les projets ou activités de la prochaine année.

8.142 Le processus de planification fournit donc très peu de matériel pertinent pour évaluer si: les projets et activités informatiques permettront d'atteindre les buts à court et à long termes de la Commission; les ressources humaines et financières sont suffisantes; le rendement du groupe des Systèmes et procédures est satisfaisant.

8.143 Le groupe des Systèmes et procédures devrait retenir et consigner un processus de planification informatique qui s'intègre à celui de la Commission et devrait également définir le contenu des plans informatiques de façon à ce que ces derniers soient intégrés et complets.

Commentaire de la direction: EIC se conforme aux normes de planification prescrites par le Conseil du Trésor dans le plan annuel des systèmes et techniques d'information. En plus des divers plans de projet élaborés et présentés aux Comités de direction des projets, au Comité directeur supérieur des systèmes et procédures et au Conseil du Trésor, les plans annuels de travail sont présentés avec le budget. A compter de 1983-1984, ces plans de travail prennent la forme de contrats de gestion d'EIC avec le sous-ministre et Président. Ce nouveau procédé servira de mécanisme pour intégrer et relier les divers plans.

8.144 Organisation et administration des projets. Le manuel des politiques, normes et procédés d'informatique définit de façon générale le processus d'élaboration et d'administration des projets. En règle générale, les plans de travail détaillés que nous avons examinés ne donnaient pas, ou bien donnaient de façon irrégulière, les dates prévues de fin des activités, les responsables des activités planifiées, le temps ou les coûts estimatifs, les résultats quantitatifs ou qualitatifs prévus.

8.145 En outre, les rapports de contrôle que nous avons examinés ne donnaient pas de façon systématique et régulière le coût et le temps réels à ce jour du projet, le coût et le temps planifiés des activités correspondantes, ainsi que les activités planifiées, mais non réalisées.

8.146 La haute direction de la Commission a donc très peu d'information intégrée pour évaluer la planification des projets proposés, l'état d'avancement des projets en cours de réalisation et le rendement des équipes de réalisation.

8.147 Le groupe des Systèmes et procédures devrait définir et consigner de façon plus précise le processus d'élaboration de plans détaillés des projets, ainsi que le processus de contrôle et de rapport à la direction.

Commentaire de la direction: Reconnaissant la complexité croissante des systèmes d'EIC, cette dernière a mis sur pied le 1er avril 1983 un nouveau système d'autorisation de projet. La mise en place récente du Comité directeur

supérieur des systèmes et procédures présidé par le sous-ministre associé et Vice-président fournira à la haute direction toute l'information nécessaire afin de planifier, de contrôler et d'évaluer le processus des projets informatiques.

8.148 Évaluation après l'installation des systèmes informatiques. Selon nos critères, des évaluations, de fréquence et d'importance différentes selon le système, sont nécessaires pour déterminer:

- les ressources humaines et matérielles utilisées au cours de la réalisation et de l'installation de systèmes, pour éventuellement permettre la comparaison avec les ressources planifiées;

- si l'opération du système répond bien, ou répond encore, aux besoins de traitement et d'information des usagers, à l'intérieur de paramètres tels que calendriers des travaux, avantages, coûts, etc.

8.149 Les renseignements que fournissent ces évaluations des systèmes permettent, entre autres, de modifier les plans d'informatique s'il faut concevoir un nouveau système, de rajuster le processus d'élaboration et d'estimation des projets, de modifier les systèmes ou leur mode de fonctionnement.

8.150 Selon notre vérification, le groupe des Systèmes et procédures effectuait partiellement l'évaluation de certains systèmes informatiques après leur réalisation et leur installation.

8.151 Le groupe des Systèmes et procédures devrait voir à ce que tous les systèmes informatiques importants soient évalués après leur installation et de façon périodique par la suite.

Commentaire de la direction: Au cours des dernières années, les principaux systèmes ont été évalués par des experts-conseils, notre direction de Planification et d'analyse et le groupe de Politique stratégique et planification. À mesure que les ressources seront disponibles, nous effectuerons d'autres évaluations après l'installation des systèmes informatiques.

8.152 Plan de récupération des activités de traitement. Au moment de notre vérification, il n'existait pas de politiques, directives et procédés à jour et complets visant la planification et l'administration des activités et l'organisation des ressources qui seraient nécessaires en cas d'interruptions prolongées du service de traitement informatique à cause de bris d'équipement, de sabotage ou de désastre naturel dans les centres de traitement. L'absence de politiques, directives et procédés bien établis pourrait ralentir inutilement le processus de récupération du service ou manquer d'économie.

8.153 Le groupe des Systèmes et procédures devrait définir des politiques, directives et procédés pour organiser, planifier et administrer les activités de récupération du traitement informatique et les communiquer.

Commentaire de la direction: Des politiques, plans et procédés de secours existent à l'égard des systèmes de traitement par lots. Ils ont été mis à jour en juillet 1982. Nous possédons à l'heure actuelle suffisamment de matériel pour la récupération de tous les systèmes de traitement par lots. Une étude détaillée est actuellement en cours sur le matériel de secours requis pour les systèmes avec accès direct. Cette étude devrait être complétée à l'automne de 1983.

Système d'information de l'emploi et de l'immigration

8.154 La Commission utilise plusieurs systèmes pour répondre à ses besoins de renseignements, le principal étant le Système d'information de l'emploi et de l'immigration (SIEI). Ce dernier est le fruit de l'intégration des systèmes d'information qu'exploitaient le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et la Commission d'assurance-chômage.

8.155 Le SIEI vise à satisfaire les besoins de l'organisation en matière d'information sur ses programmes, ses opérations et ses ressources. Il s'agit d'un système modulaire informatisé qui recueille différentes données, établit des rapports et fournit des renseignements aux usagers à tous les niveaux de l'organisation. Le SIEI produit de l'information à partir de données d'ordre financier et de données sur le personnel et les opérations de la Commission.

8.156 Nous distinguons deux genres d'utilisateurs du SIEI: l'utilisateur opérationnel et l'utilisateur gestionnaire. L'utilisateur opérationnel est celui qui travaille avec le système, par exemple, le groupe des finances qui utilise l'information financière produite par le module des dépenses "non salaire". L'utilisateur gestionnaire est celui qui utilise les rapports du système pour contrôler son centre de responsabilité.

8.157 Notre vérification a porté sur l'évaluation de la qualité du SIEI et de son information. De plus, nous avons voulu vérifier l'utilisation du système grâce à un échantillon de divers niveaux hiérarchiques et emplacements géographiques de la Commission. Dans l'ensemble, le système semble mieux répondre aux besoins des utilisateurs opérationnels qu'à ceux des utilisateurs gestionnaires.

8.158 La saisie des données de plusieurs documents se fait en double et en triple. Par exemple, les données sur des documents du module "personnel" sont codées et saisies pour le SIEI et pour le ministère des Approvisionnements et Services (MAS). D'autres données sont aussi codées et saisies pour le Système d'information de gestion du personnel. Les données du module des dépenses "non salaire" sont codées pour le SIEI et le MAS, puis sont ensuite saisies une première fois pour le MAS et une autre pour le SIEI. Il y a déjà eu des efforts en vue d'éliminer le travail en double et d'améliorer l'intégration des systèmes.

8.159 Le SIEI a fait l'objet de plaintes, particulièrement de la part des utilisateurs gestionnaires, quant à son manque d'exactitude et quant aux délais de production des rapports pour contrôler au jour le jour leurs opérations quotidiennes. Toutefois, notre vérification a démontré que le SIEI traite correctement les données reçues. Pour résoudre ce problème de contrôle quotidien, la CEIC devra faire appel à de nouvelles techniques informatiques. À cet effet, elle est à rajeunir certaines parties du SIEI au moyen de techniques d'exploitation avec interaction. Toutefois, le développement d'un système d'une telle envergure exige beaucoup de ressources et de temps. Par exemple, le Système régional des services du personnel ne pourra pas être mis en oeuvre avant 1985.

8.160 Les rapports sur les volumes contiennent beaucoup de renseignements. Les gestionnaires sont obligés d'en faire établir des sommaires, de façon manuelle, pour pouvoir les utiliser dans la prise de décisions.

8.161 **La Commission devrait:**

- **considérer l'intégration des procédés de saisie de façon à n'avoir qu'une opération de codification et d'entrée des données;**

- **là où le rapport coûts-avantages le justifie, recourir davantage à la nouvelle technologie;**

- **entreprendre une étude des besoins des utilisateurs du module des volumes pour concevoir des rapports plus utiles sur les volumes.**

Commentaire de la direction:

- *Des mesures ont déjà été mises en place pour éliminer le double codage des transactions relatives au module non-salaire. La réalisation d'un système du personnel (SRSP) en direct éliminera le codage et la saisie en double des données relatives aux salaires. Des terminaux d'entrée de données à distance devraient être installés cette année afin d'accélérer le traitement du module non-salaire et le transfert des données par bandes magnétiques entre le SIEI et Approvisionnements et Services Canada.*

- *Les besoins des utilisateurs sont connus soit suite à l'utilisation du système, soit par interaction lors des cours de formation portant sur le module des volumes. Plusieurs améliorations possibles ont déjà été retenues et sont prévues pour l'année courante.*

Mesure du rendement

8.162 Les efforts entrepris pour coordonner la mesure du rendement au sein de la Commission ont été placés sous la responsabilité du directeur exécutif, Finances et administration, qui est appuyé du Comité de direction de la mesure du rendement (CDMR). Le CDMR se compose de représentants des régions et des différents secteurs fonctionnels de l'administration centrale. Il est chargé de guider l'élaboration et la coordination des

mesures du rendement et d'en promouvoir l'utilisation au sein de la Commission. Des groupes de travail de niveau national et de niveau régional l'appuient dans cette tâche.

8.163 Notre vérification a porté surtout sur les systèmes et l'information utilisés par la Commission pour mesurer et contrôler l'efficience. Nos activités de vérification se sont déroulées à l'administration centrale ainsi que dans deux régions, l'Ontario et le Québec, où l'on utilise le plus grand nombre de ressources humaines, soit 14 600 années-personnes au total. En plus des visites aux bureaux régionaux, nous avons visité six CEC, trois dans chacune de ces provinces.

8.164 Nous avons évalué la politique nationale sur l'efficience et la productivité, ainsi que son application dans les deux régions. Nous avons aussi effectué des sondages sur la fiabilité des statistiques opérationnelles dans cinq des six CEC visités en Ontario et au Québec. De plus, nous avons revu les données de temps et de production des CEC pour déterminer si nous pouvions utiliser les normes techniques nationales pour établir les niveaux d'efficience des CEC.

8.165 **Exactitude et fiabilité des données de rendement.** Dans la politique nationale de l'administration centrale sur les mesures du rendement, on attribue clairement aux régions la responsabilité de contrôler la fiabilité des données d'entrée. Les données sur le temps travaillé et sur la production sont accumulées par les gestionnaires et les superviseurs des bureaux locaux. Ces données et les rapports correspondants sont utilisés pour faire le suivi et contrôler les arrérages de travail et les niveaux de productivité. En Ontario et au Québec, on n'avait ni suffisamment précisé ni suffisamment respecté les procédés pour assurer l'exactitude des données sur le rendement. Il faudrait consigner les procédés à suivre pour recueillir les données, les méthodes de contrôle à employer et la façon de faire le suivi de chaque CEC.

8.166 Conséquemment, l'exactitude des données sur le rendement n'est pas régulièrement et systématiquement vérifiée et le degré de fiabilité des indicateurs de rendement n'est pas connu.

8.167 **L'administration centrale devrait s'assurer que les régions mettent au point des procédés visant à assurer l'intégrité des données de rendement.**

Commentaire de la direction: EIC a entrepris une surveillance trimestrielle de la fiabilité des données avec un suivi dans chaque région. Il existe maintenant un mécanisme de liaison sur l'intégrité des données quand les gestionnaires de programmes découvrent des données douteuses. Ces efforts se poursuivront.

8.168 **Utilisation d'indicateurs de rendement et de normes techniques.** Les politiques de la Commission en matière de mesure du rendement touchant l'utilisation des indicateurs de rendement définissent l'usage que l'on désire en faire de façon trop générale

pour guider les gestionnaires. De plus, dans les régions, on ne semblait pas bien informé du rôle que les indicateurs jouent au niveau national.

8.169 L'administration centrale a mis au point des normes techniques qui touchent la majorité des opérations mesurables effectuées dans les CEC, soit 62 p. 100 des années-personnes mesurables ou environ 10 000 années-personnes. Ces normes ont été utilisées au niveau national pour évaluer l'effet des changements de procédés et pour déterminer les besoins en ressources afin de répondre à la croissance rapide de la demande de services. Elles n'ont cependant pas été utilisées dans les CEC pour mesurer l'efficience et faire rapport à ce sujet.

8.170 Durant la vérification de trois CEC en Ontario, nous avons revu les données et les rapports couvrant 18 unités opérationnelles et nous avons constaté ce qui suit:

- les niveaux de productivité des rapports de production n'étaient pas comparés aux normes;
- les unités de production sur lesquelles on faisait rapport ressemblent aux normes techniques nationales;
- les rapports portaient généralement sur l'activité quotidienne et n'étaient pas accumulés sur une base hebdomadaire ou mensuelle;
- les rapports des mois précédents n'étaient pas conservés;
- dans les rapports, l'information sur le temps productif n'était pas précise. Dans plusieurs cas, le temps productif n'était pas mentionné dans les rapports.

8.171 À cause de ces facteurs, les normes nationales de rendement de la Commission n'auraient pu s'appliquer qu'à 4 unités opérationnelles sur les 18 examinées pour calculer le niveau d'efficience. De plus, le module des normes du SIEI n'était pas complètement appliqué et manquait toujours de raffinement. Conséquemment, on ne mesurait toujours pas l'efficience à l'intérieur du système.

8.172 À notre avis, les rapports pourraient être facilement modifiés pour permettre l'utilisation des normes de la Commission. L'application des normes augmenterait l'utilité de ces rapports pour le contrôle quotidien de l'efficience et l'amélioration de la productivité.

8.173 La Commission devrait améliorer le Système d'information de l'emploi et de l'immigration pour que les gestionnaires puissent faire un plus grand usage de ses normes techniques, particulièrement en tant que moyen de mesurer, de contrôler et d'améliorer l'efficience au sein des CEC.

Commentaire de la direction: Les améliorations requises au SIEI sont présentement disponibles par le module de rapport de gestion. Des améliorations additionnelles à ces rapports sont prévues cette année.

Évaluation des programmes

8.174 La responsabilité de mesurer l'efficacité des programmes de la Commission revient à la direction générale de l'Évaluation des programmes qui fait partie du groupe de la Politique stratégique et de la planification. Le mandat et les responsabilités de la fonction d'évaluation sont régis par la politique d'évaluation de programmes du ministère.

8.175 Notre examen a porté sur les évaluations de programmes ainsi que sur la gestion et l'organisation de la fonction d'évaluation.

8.176 Le ministère est l'une des organisations gouvernementales les plus expérimentées dans le domaine de l'évaluation des programmes. L'analyse des études révèle, d'ailleurs, que la qualité s'est accrue sensiblement au cours des dernières années. Entre autres, le ministère utilise maintenant des méthodes plus appropriées et plus diversifiées ainsi que des bases de données plus complètes. Il en résulte que l'information sur l'efficacité des programmes de la CEIC est plus complète et de meilleure qualité.

8.177 Au niveau de la gestion et de l'organisation de la fonction d'évaluation, nous avons constaté que les plans annuels d'évaluation n'ont pas été respectés. Selon le ministère, cela peut être attribuable, entre autres, au fait que les plans n'étaient pas réalistes, compte tenu de la présence de personnel surnuméraire à cause de la fusion de 1977, ce qui empêchait, au 31 mars 1983, la dotation de sept postes de l'évaluation, soit 20 p. 100 du personnel professionnel de cette fonction. De plus, nous avons constaté l'absence de contrôle sur l'exécution des projets d'évaluation par le passé.

8.178 On trouve des exemples de l'utilisation des évaluations, tel que l'apport fourni par l'étude sur le Programme de formation industrielle de la main-d'oeuvre du Canada dans la modification de la Loi sur la formation professionnelle des adultes. Néanmoins, le ministère ne disposait pas de procédés pour surveiller la mise en oeuvre des recommandations à la suite des évaluations.

8.179 Dans les cas mentionnés ci-dessus, le ministère a, depuis janvier 1983, pris des mesures pour corriger les lacunes identifiées.

8.180 **Indicateurs d'efficacité.** Il existe peu d'indicateurs d'efficacité portant sur les objectifs à long terme de la CEIC. Il est donc difficile pour la Commission d'évaluer le niveau de réalisation de ses objectifs.

8.181 L'approche adoptée par le ministère insiste davantage sur l'intégration, aux plans stratégiques qu'il a établis, des indicateurs d'efficacité mis au point dans le cadre des évaluations. Nous avons noté que, dans le cas des programmes de formation offerts au public, la CEIC a élaboré et appliqué des indicateurs portant sur les perspectives d'emploi et la capacité de gain des personnes qui ont suivi des cours. De plus, un système d'information visant à mieux connaître les professions où la demande dépasse l'offre a été mis sur pied. Dans le cas des services d'emploi, on pourrait déterminer des indicateurs sur la qualité des placements effectués par l'intermédiaire des CEC.

Vérification interne

8.182 Le Bureau de la vérification interne compte environ 70 personnes. En 1982-1983, son budget autorisé était de $5,6 millions, y compris les honoraires des agents contractuels. Depuis la parution de notre Rapport, en 1978, et à la suite de l'étude du Bureau du contrôleur général sur le PPCG, on a apporté certaines améliorations à la vérification interne. Cependant, la fonction de vérification interne ne répond pas à tous nos critères de vérification dans les domaines de la planification, des ressources humaines et des rapports.

8.183 **Planification.** Au cours de notre examen des plans de vérification à long terme et annuels, nous n'avons pas pu déterminer de quelle façon on se servait de l'importance relative et du risque pour établir l'ordre et la catégorie des priorités de chaque secteur à vérifier. Cette lacune peut faire que les secteurs à vérifier ou les projets de vérification importants ne soient pas touchés à cause d'un manque de ressources humaines ou monétaires.

8.184 **Le Bureau de la vérification interne devrait consigner clairement dans les plans à long terme et les plans annuels la façon de se servir de l'importance relative et du risque pour déterminer l'ordre des priorités des secteurs ou des projets à vérifier.**

> *Commentaire de la direction: EIC donnera suite à ce point dans le plan annuel et le plan à long terme que le Bureau de vérification interne mettra au point en 1983-1984.*

8.185 **Ressources humaines.** Les besoins en ressources humaines sont résumés dans le plan à long terme uniquement en termes de semaines-personnes; par ailleurs, les plans annuels pour 1983-1984 répartissent les semaines-personnes en deux catégories: personnel des opérations et vérificateurs. Il n'y a pas de détails sur les diverses ressources requises pour exécuter les plans en question selon le niveau de compétence, l'expérience et la spécialité.

8.186 De plus, les activités de dotation en personnel pour le Bureau de la vérification interne n'étant pas basées sur un plan bien établi, il n'y a pas de garanties que tous ses

besoins en ressources humaines seront satisfaits pour ce qui est de la quantité et de la diversité des compétences.

8.187 Ainsi, le Bureau de la vérification interne peut attribuer un projet de vérification à des employés qui ne possèdent pas l'expertise voulue et ne pas être en mesure de se doter de personnel compétent, expérimenté et spécialisé pour exécuter son mandat.

8.188 Le Bureau de la vérification interne devrait déterminer ses besoins en personnel selon le niveau de compétence, l'expérience et les spécialités. Ce Bureau devrait également concevoir un plan de dotation qui réponde à ses besoins en personnel avant d'engager de nouvelles ressources humaines.

Commentaire de la direction: EIC a formulé pour l'année 1983-1984, un plan de dotation qui reflète ses besoins en personnel selon les niveaux de compétence et d'expérience et qui prévoit des spécialisations et la flexibilité nécessaires pour faire face aux exigences de circonstances et de conditions changeantes.

8.189 Rapports. Au cours de notre examen portant sur les rapports de vérification interne, nous avons constaté que ce Bureau n'a pas établi de normes concernant la présentation et le contenu des rapports de vérification. Les rapports seraient beaucoup plus utiles aux cadres supérieurs s'ils contenaient un résumé des points importants et s'adressaient aux gestionnaires qui peuvent prendre des mesures correctrices.

8.190 Le Bureau de la vérification interne devrait élaborer des lignes directrices sur la présentation, le contenu et la distribution de ses rapports de vérification.

Commentaire de la direction: EIC établira, au cours de 1983-1984, une politique sur le format, le contenu et la diffusion des rapports de vérification.

Information destinée au Parlement

8.191 La Commission s'est conformée à la directive du Conseil du Trésor en établissant le Plan de dépenses, Partie III du Budget des dépenses de 1983-1984. Cette nouvelle présentation vise à améliorer l'obligation de rendre compte du gouvernement envers le Parlement en fournissant des renseignements plus détaillés et plus pertinents sur les programmes, ce qui permet aux députés de mieux examiner les dépenses.

8.192 Nous avons examiné ce document établi pour une première fois par la Commission. Nous croyons que cela représente une amélioration marquée sur l'information présentée au Parlement auparavant. La Commission reconnaît déjà dans son Plan de dépenses que d'autres secteurs ou renseignements viendront s'ajouter: entrevues aux fins de counselling et initiatives relatives au développement du marché du travail. Dans les sections précédentes de ce chapitre, nous signalons des faiblesses dans le processus de

planification et nous signalons que les normes de rendement ne sont pas appliquées à l'échelle nationale. L'amélioration dans ces domaines fournira une information plus utile aux parlementaires.

8.193 La Partie III du Budget des dépenses de 1983-1984 d'Emploi et Immigration Canada ne donne pas de renseignements sur les revenus du Compte d'assurance-chômage. Sans cette information sur les revenus, les parlementaires ne sont pas renseignés sur le financement du Compte dans le contexte pluriannuel. La Commission aurait dû, selon l'esprit de la politique du Conseil du Trésor, consigner dans son Plan de dépenses tous les renseignements pertinents pour permettre aux députés de mieux comprendre et de mieux évaluer les opérations du Compte d'assurance-chômage, un des principaux programmes économiques et sociaux qu'administre la Commission. Ces renseignements étaient disponibles puisque le ministre des Finances donnait ses prévisions quinquennales de financement du Compte d'assurance-chômage dans le Budget du 19 avril 1983.

8.194 Cependant, nous aimerions attirer l'attention du Parlement sur l'importance du déficit du Compte d'assurance-chômage au 31 décembre 1982. La situation économique étant la principale cause du taux élevé de chômage et des prestations payées, on retrouve un déficit sans précédent au Compte d'assurance-chômage, soit $ 2,4 milliards. La pièce 8.4 montre les opérations de l'assurance-chômage au cours des dernières années.

8.195 Selon les prévisions du ministre des Finances pour les années 1983 à 1987, présentées dans le Budget du 19 avril 1983, le déficit cumulatif du Compte atteindra les $ 4,2 milliards à la fin de l'année 1984. Il prévoit ensuite une diminution graduelle du déficit en 1985, 1986 et 1987, pour parvenir à l'équilibre à la fin de 1987.

8.196 Les projections économiques et financières sont très provisoires et approximatives, surtout à moyen terme (1985 à 1987). L'évolution du Compte projetée dans le Budget est basée sur un taux de chômage maximum de 12,4 p. 100 en 1983, qui diminuera graduellement jusqu'à 8,8 p. 100 en 1987. De plus, il est prévu que la cotisation des employés, de $ 2,30 pour $ 100 de gains assurables, demeurera la même en 1983 et 1984. Elle sera augmentée respectivement à $ 2,40 et $ 2,65 en 1985 et 1986 et diminuera à $ 2,20 en 1987.

8.197 Si les déficits annuels réels se révèlent plus élevés que prévus, le gouvernement aura à choisir une ou plusieurs des options suivantes pour les éliminer: augmenter les cotisations des employés ou des employeurs ou les deux; diminuer les prestations versées aux bénéficiaires; augmenter la part du gouvernement dans les dépenses du Compte; modifier le mode de financement du Compte d'assurance-chômage.

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES
ET DES RESSOURCES
PROGRAMME DE L'ÉNERGIE

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES

PROGRAMME DE L'ÉNERGIE

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	9.1	301
Portée de la vérification	9.25	307
Programmes relatifs aux secteurs des économies d'énergie, de l'énergie renouvelable et de remplacement du pétrole	9.28	307
Programme canadien de remplacement du pétrole	9.38	312
Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes	9.40	312
Programme d'expansion des réseaux de distribution	9.49	315
Programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière	9.54	316
Accords de démonstration des économies d'énergie et des énergies renouvelables	9.59	317
Programme d'investissement dans les économies d'énergie des provinces de l'Atlantique	9.66	319
Programme d'aide à la conversion industrielle	9.68	319
Accord auxiliaire Canada – Nouvelle-Écosse sur les économies d'énergie	9.70	319
Programme national de vérification du rendement énergétique	9.72	320
Programmes fédéraux internes de la gestion de l'énergie	9.74	320
Programme de subventions pour les véhicules au propane	9.81	322
Programme de démonstration du gaz naturel comprimé	9.83	322
Sommaire des conclusions	9.86	323
Secteur des économies d'énergie et des substituts du pétrole – Contrôles de gestion	9.90	324
Bureau et Comité de la recherche et du développement énergétiques	9.102	326

	Paragraphe	Page
Administration des mesures d'encouragement du secteur pétrolier	9.115	330
Direction des Programmes des prix du pétrole et indemnisation	9.145	337
Administration	9.157	340
Questions relatives à l'exercice de certains pouvoirs	9.181	345
Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne	9.191	347

Pièces

9.1	Organigramme donnant les secteurs vérifiés	308
9.2	Programmes relatifs aux secteurs des économies d'énergie, de l'énergie renouvelable et de remplacement du pétrole	310
9.3	Augmentation du financement de la recherche et du développement énergétiques par le Comité, de 1974-1975 à 1987-1988	327
9.4	R et D énergétiques, structure des comités et de l'examen	328
9.5	Les Terres du Canada	332

9

LE MINISTÈRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES

PROGRAMME DE L'ÉNERGIE

SOMMAIRE

ÉMR – Données de base

9.1 Au cours des années 1970, les services du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources responsables du Secteur de l'énergie s'occupaient presque exclusivement de conseiller les ministres sur les questions énergétiques. Les projets en cours d'exécution étant peu nombreux, la réalisation d'un programme énergétique ne faisait pas partie des fonctions importantes de la direction du ministère.

9.2 Avec l'introduction du Programme énergétique national (PEN) en 1980, cette situation devait changer; le Secteur de l'énergie ne fut plus uniquement un corps consultatif en matière de politique, n'exerçant que des responsabilités mineures sur le plan de la mise en oeuvre des programmes. Bien au contraire, il devint l'organe moteur principal pour un grand nombre de programmes aussi complexes que variés, tout en voyant croître l'importance et la difficulté de ses fonctions consultatives en matière de politique. Des considérations d'exploitation commencèrent à influer sur la politique et l'on ressentit la nécessité pressante d'adapter les choix politiques pour les accorder à la réalité opérationnelle. Du même coup, les gestionnaires de ce secteur durent acquérir la compétence nécessaire pour mener à bien la mise en oeuvre du programme ou il fallu en recruter de nouveaux – tout ceci dans de très brefs délais. Le nombre des années-personnes autorisées passa d'environ 370 à 1 380 de 1980 à 1983.

9.3 Les principes du programme furent exposés comme suit:

> Il faut instaurer des conditions permettant aux Canadiens de prendre en main leur avenir énergétique grâce à la *securité* des approvisionnements et à l'indépendance vis-à-vis du marché mondial du pétrole.
>
> Il faut offrir aux Canadiens, à tous les Canadiens, la *possibilité réelle* de participer au secteur énergétique en général et à l'industrie pétrolière en particulier, ainsi que de partager les fruits de l'expansion industrielle.
>
> Il faut établir un régime de prix du pétrole et de partage des recettes qui tienne compte de l'exigence *d'équité* pour tous les Canadiens, où qu'ils habitent.

9.4 Le PEN regroupe une série de programmes dont certains sont considérables et d'autres modestes, certains simples et d'autres complexes, et certains explorent un champ nouveau tandis que d'autres approfondissent des domaines connus. À titre d'exemple, le Programme d'encouragement du secteur pétrolier verse annuellement près de $ 1,8 milliard

en rémunérations à quelques centaines d'intervenants appartenant en général à l'avant-garde des techniciens en matière d'exploration pétrolière. Le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC) et le Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP) ont versé à eux deux l'an dernier $ 377 millions à plus de 700 000 personnes engagées dans des travaux domiciliaires d'économie d'énergie. Parmi les bénéficiaires d'autres programmes, on compte des établissements publics et des entreprises privées. Certains programmes se présentent sous forme d'ententes fédérales-provinciales, tandis que d'autres ont pour objet d'aider les collectivités éloignées à réduire leurs coûts de combustible. Certains font appel à la recherche fondamentale, d'autres aux applications concrètes de technologies connues. Cette multiplicité de dimensions entraîne de nombreux problèmes de gestion.

9.5 Tandis que ces programmes étaient en voie de réalisation, le milieu de l'énergie évoluait très rapidement et des négociations se déroulaient au niveau fédéral-provincial sur les questions énergétiques. Les prix mondiaux du pétrole brut se stabilisèrent, les efforts déployés pour économiser l'énergie eurent des effets supérieurs à ceux que l'on escomptait, l'économie mondiale entra en stagnation et la demande de pétrole chuta. Les gestionnaires du programme se devaient de tenir compte de tout ce jeu d'influences.

9.6 Pour résumer la situation, la mise en oeuvre du Programme énergétique national fut une tâche considérable et ardue, qui s'accomplit sous la pression d'échéances très serrées dans un milieu en évolution rapide.

9.7 Compte tenu de ces circonstances, nous estimons que les programmes ont été bien mis en oeuvre. Certaines procédures demandent à être perfectionnées et des démarches ont déjà été prises dans ce sens. Nous n'avons cependant pas cherché à déterminer la pertinence des programmes, ni dans quelle mesure ils avaient atteint leurs objectifs.

Programmes relatifs aux secteurs des économies d'énergie, de l'énergie renouvelable et de remplacement du pétrole

9.8 Parmi les programmes lancés ou élargis dans le cadre du Programme énergétique national, on en compte environ 40 qui s'attaquent à ces secteurs. Le total des dépenses dans le cadre de ces programmes s'est élevé à plus de $ 500 millions pour 1982-1983. Les plus importants sous ce rapport, et pour cette même période, sont le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, avec $ 224 millions et le Programme canadien de remplacement du pétrole qui le suit de près avec $ 153 millions. À notre avis, le défi que constituait le PEN pour les fonctionnaires de tous les niveaux était considérable. Dans l'ensemble, le défi de la mise en oeuvre a été relevé.

9.9 À l'exception d'un seul, tous les programmes que nous avons vérifiés sont maintenant bien administrés, en ce sens que les demandes sont examinées et approuvées et les paiements effectués selon des contrôles appropriés. Par contre, il faudrait améliorer la surveillance continue des procédés, des effets et des répercussions des programmes. Certains d'entre eux ont été mis en oeuvre correctement, mais il en est d'autres dans

lesquels l'exercice de fonctions clés laisse à désirer. Ainsi, par exemple, on a négligé, dans quelques programmes, de surveiller les procédés, les effets et les marchés visés; dans d'autres, il y a eu des lenteurs ou des insuffisances dans la prise de mesures correctrices ou dans le rajustement; ailleurs, c'est le lien entre le niveau d'établissement des politiques et celui de l'exécution du programme qui s'est révélé faible. Ces négligences se sont traduites par la persistance dans les programmes de contraintes ou de problèmes opérationnels indus. Il semble que certaines de ces lacunes aient été imputables, pour une bonne part, au manque de normes dans les fonctions essentielles requises pour administrer la mise en oeuvre des programmes.

9.10 Dans certains cas, les ressources en personnel affectées à l'exécution des travaux nécessaires à la bonne marche du programme étaient insuffisantes. En 1978, par exemple, on a assigné à une seule personne, pour les deux premières années du programme, la tâche de concevoir, lancer et exploiter un programme comportant des déboursés de plus de $ 100 millions sur une période de 5 ans. À notre avis, l'affectation de ressources permettant d'assurer la réalisation du programme dans un esprit d'économie, d'efficience et d'efficacité, tout au long de son cycle d'exécution, constitue une responsabilité de gestion importante. Cela n'a pas toujours été fait.

Bureau et Comité de la recherche et du développement énergétiques

9.11 Le Bureau de la recherche et du développement énergétique (BRDE) a été constitué en 1974 pour apporter son concours à un comité de hauts fonctionnaires du gouvernement responsable des activités de R et D énergétiques dans divers ministères. Le rôle de ce comité consiste à élaborer, à mettre sur pied, à revoir et à coordonner les activités de R et D en matière d'énergie au niveau fédéral, tout en conseillant le Conseil du Trésor sur la manière de répartir dans les ministères les fonds consacrés à la recherche et au développement en matière d'énergie. Le montant des fonds ainsi contrôlés par le comité s'élève à $ 163 millions en 1983-1984. Les ministères et les organismes soumettent des propositions concernant l'emploi des fonds de R et D énergétiques. Le comité a recours à un système d'examen complexe, en comité, qui lui permet de mettre au point des recommandations relatives aux projets qui méritent un soutien.

9.12 En ce qui touche la planification et la coordination, les mécanismes mis sur pied sont, de manière générale, satisfaisants. Nous avons cependant constaté que le comité ne prenait pas en considération, de façon explicite, tous les fonds fédéraux consacrés aux activités de R et D énergétiques. En 1982-1983, le comité a contrôlé des fonds de l'ordre de $ 123 millions; à l'exclusion des dépenses de l'ÉACL, les sommes déboursées dans la science et la technologie énergétiques se sont élevées à $ 134 millions. La sélection et la surveillance des projets de R et D s'exerçaient généralement de manière satisfaisante, bien que de manière informelle. Les méthodes d'examen et d'évaluation n'ont pas été suffisamment précisées pour garantir que l'examen des activités de R et D est complet et objectif.

9.13 Nous estimons que le BRDE doit renforcer le rôle dévolu aux experts de l'extérieur en matière d'examen et d'évaluation des programmes de R et D énergétiques et

qu'il lui faut également mettre au point des méthodes de sélection plus structurées. En outre, ce Bureau doit prendre les moyens de s'assurer que toutes les dépenses fédérales relatives à la science et à la technologie énergétiques sont dûment prises en compte lors de l'examen du comité.

Administration des mesures d'encouragement du secteur pétrolier

9.14 L'Administration des mesures d'encouragement du secteur pétrolier (AMESP) est née en juillet 1982 de la fusion de deux organisations antérieures distinctes. On prévoit qu'en avril 1985, elle aura investi dans l'industrie gazière et pétrolière des capitaux de l'ordre de $4,6 milliards destinés à stimuler l'exploration et le développement en ce domaine. Les activités de l'Administration ont pour objet de seconder le PEN dans la poursuite de ses objectifs, à savoir la sécurité de l'approvisionnement et la participation canadienne, et c'est à ce titre que l'AMESP accorde des contributions aux demandeurs admissibles. L'AMESP détermine le taux de participation canadienne dans une entreprise et vérifie si la requérante est sous contrôle canadien. Le montant des paiements dépend de l'état du contrôle et du taux de participation canadienne. Une société requérante, opérant sous contrôle étranger, ne peut se faire rembourser que 25 p. 100 de ses coûts admissibles; par contre, si l'entreprise qui en fait la demande appartient à des Canadiens et se trouve sous contrôle canadien, elle peut se faire rembourser jusqu'à 80 p. 100 de ses coûts. Les paiements ne sont effectués qu'à des demandeurs admissibles et à l'égard de frais admissibles. Les demandes de contributions, dans le cadre du PESP, ne sont pas plafonnées et nous pensons qu'il y a lieu d'exercer un contrôle rigoureux sur l'évolution et le volume possible des demandes et de tenir compte de ces facteurs. L'une des fonctions essentielles de l'Administration consiste à utiliser le cadre réglementaire afin d'adapter les critères d'admissibilité aux changements du milieu et d'apporter des rajustements pour répondre à des situations particulières. Afin d'y parvenir, on introduit périodiquement des modifications à la Loi, au Règlement et aux procédés d'exploitation.

9.15 Nous avons examiné le processus administratif et les systèmes d'exploitation du programme, ainsi que les méthodes employées pour gérer le cadre de contrôle réglementaire, en nous basant à la fois sur l'analyse des systèmes et sur l'étude de l'application des règlements et des décisions discrétionnaires prises dans certains cas.

9.16 Dans l'ensemble, l'AMESP est bien administrée, mais certaines fonctions de gestion essentielles ne sont pas encore remplies de manière satisfaisante. Des consultations exhaustives, menées dans les milieux industriels, ont servi de base à la conception du programme et on a tenu compte des éléments clés qui jouent sur le cadre d'exploitation. On a mis en place des systèmes d'exploitation et d'exécution qui sont conformes aux principes d'une saine gestion. Nous avons toutefois relevé des faiblesses au niveau de l'élaboration des systèmes permettant de surveiller à court terme le rendement du programme et son milieu, ainsi qu'au niveau du cadre d'évaluation de l'efficacité du programme. On n'a pas évalué de manière satisfaisante, en tenant compte de l'expérience acquise, les principales hypothèses sur lesquelles repose la conception du programme même.

Direction des programmes des prix du pétrole et indemnisation

9.17 Lancé en 1974, ce programme a pour but d'uniformiser le prix du pétrole brut au Canada. Cela se fait en indemnisant les importateurs de pétrole brut de manière à ce que le prix effectivement payé par eux corresponde à celui que paient les acheteurs du produit domestique. Pour encourager l'exploration et la production canadiennes, on paie l'équivalent des prix mondiaux pour certaines catégories de pétrole synthétique ou canadien; le programme sert à administrer les paiements connexes. Les recettes nécessaires pour effectuer ces paiements proviennent des sommes perçues de l'ensemble des utilisateurs canadiens de pétrole brut. Ceux-ci paient des redevances d'indemnisation pétrolière qui ont atteint, en 1982-1983, un total de $ 3,031 milliards. Pour la même période, les dépenses du programme se sont élevées à $ 2,996 milliards. Le programme lui-même est administré par la direction des Programmes des prix du pétrole et indemnisation. Nous avons étudié les procédés relatifs aux redevances d'indemnisation pétrolière en ce qui a trait à l'établissement des prévisions, à la fixation des tarifs et à la perception des recettes. Nous avons également examiné les opérations relatives à la fixation des taux de paiement, au mode de paiement et à la vérification après le paiement.

9.18 Dans l'ensemble, cette direction administre bien ses programmes. Elle a pris soin de s'assurer que les paiements et les recettes ont été administrés dans les règles au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars 1983.

Administration

9.19 Notre vérification a également porté sur la gestion de l'optimisation du personnel, sur la gestion et le contrôle financiers et sur les pouvoirs en général. Nos observations et nos recommandations visent l'amélioration des contrôles et des systèmes, maintenant que l'urgence de mettre en marche le PEN s'estompe.

Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne

9.20 Les recettes découlant de la taxe sur le pétrole et les produits dérivés du pétrole ainsi que de la taxe sur le gaz et les produits liquides dérivés du gaz servent uniquement à accroître le taux de la propriété publique dans l'industrie de l'énergie. Les recettes et les dépenses sont inscrites dans le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne (CATPC). En 1982-1983, une somme de $ 898 millions a été versée à Petro-Canada pour financer l'acquisition de Petrofina Canada Inc. en 1981.

9.21 Le CATPC doit également accumuler une réserve de $ 500 millions au titre d'une aide financière consentie à Dome Petroleum.

9.22 Dans notre Rapport de 1982, nous déclarions qu'il a "une grave lacune dans le processus de gestion des fonds publics lorsque les représentants des ministères et des

organismes centraux ne sont pas tenus de répondre du respect des principes d'économie et de l'optimisation des ressources". Au cours de l'an dernier, nous avons cherché à obtenir les évaluations qu'auraient faites Petro-Canada avant et après l'acquisition des éléments d'actif de Petrofina. Le 15 septembre 1983, nous n'avions encore rien reçu. Nous ne sommes toujours pas en mesure de déterminer si l'on a tenu compte de l'économie dans cette acquisition de Petrofina Canada Inc. au coût de $ 1,7 milliard et s'il y a eu optimisation des ressources.

9.23 La vente de Petrofina Canada Inc. à Petro-Canada a été organisée de telle sorte que les propriétaires étrangers n'aient pas à payer d'impôt sur les gains en capital. Nous n'avons pas été en mesure de nous assurer que cet avantage, représentant des centaines de millions de dollars, et dont les copropriétaires canadiens n'ont pas bénéficié, a été dûment pris en compte lorsqu'on a fixé le prix d'achat des actions de Petrofina.

9.24 Petro-Canada s'est arrangée pour obtenir un financement provisoire lors de son acquisition de Petrofina Canada Inc. Bien que les coûts d'intérêt soient couverts par le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne et qu'ils ne soient pas reconnus comme dépenses par Petro-Canada, ils n'en ont pas moins été utilisés par cette société pour réduire son impôt exigible, opération qui s'est soldée pour cette entreprise par un gain financier de $ 60,7 millions.

Portée de la vérification

9.25 Chaque année, une vérification des comptes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources est effectuée et un rapport est produit dans le cadre de notre vérification des comptes publics du Canada. Conformément à l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, nous effectuons périodiquement des activités supplémentaires de vérification visant à examiner le respect des principes d'économie et d'efficience et l'existence de procédés pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

9.26 L'an dernier, votre vérification portait sur le Programme des minéraux et des sciences de la Terre du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Cette année, elle a porté sur certains programmes du ministère dans le secteur de l'énergie, notamment sur les organisations responsables de la réalisation des programmes. Nous ne nous sommes arrêtés ni au Secteur de l'analyse de la politique énergétique ni aux quatre directions du Secteur du pétrole parce qu'il s'agit principalement de groupes consultatifs en matière de politique. Plus tard, dans le cadre de notre vérification continue du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, nous examinerons ces services ainsi que l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada et les organismes chargés des questions énergétiques.

9.27 La pièce 9.1 est un organigramme où sont donnés à la fois la structure du ministère et les services visés par nos vérifications passées, courantes et futures.

Programmes relatifs aux secteurs des économies d'énergie, de l'énergie renouvelable et de remplacement du pétrole

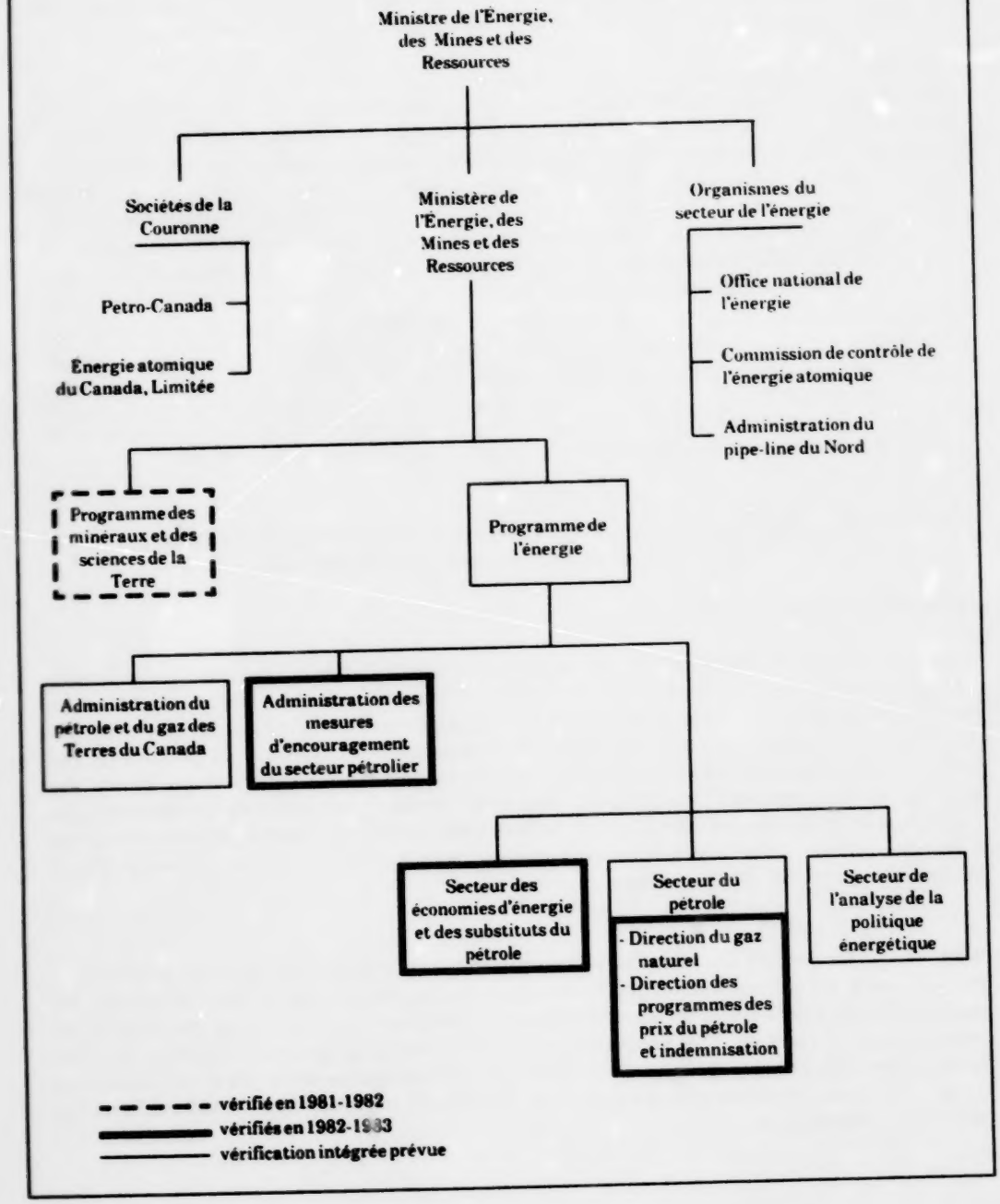
Données de base

9.28 Dans le Programme énergétique national (PEN) de 1980 figurait une longue liste de programmes axés sur les économies d'énergie, l'énergie renouvelable et le remplacement du pétrole. Certains d'entre eux étaient nouveaux, d'autres existaient déjà et d'autres encore étaient un élargissement de programmes existants. La plupart de ces programmes prévoient des contributions financières destinées à défrayer une partie des coûts des projets approuvés visant les économies d'énergie, la réduction de la consommation de pétrole en le remplaçant par d'autres formes d'énergie ou l'utilisation accrue de sources d'énergie renouvelable. D'autres programmes ont pour but de promouvoir, d'encourager et de faciliter l'économie d'énergie dans le secteur privé.

9.29 Le Secteur des économies d'énergie et des substituts du pétrole est chargé de la plupart des programmes, tandis que la direction du Gaz naturel du Secteur du pétrole est responsable de plusieurs programmes destinés à accroître l'utilisation du gaz naturel en remplacement du pétrole. Ces programmes sont énumérés à la pièce 9.2. On peut constater leur nombre et leur hétérogénéité. Dans le Secteur des économies d'énergie et des substituts du pétrole, nous avons examiné en détail les mesures de contrôle visant $ 450 millions des $ 525 millions dépensés.

Pièce 9.1

ORGANIGRAMME DONNANT LES SECTEURS VÉRIFIÉS



9.30 Dans la direction du Gaz naturel du Secteur du pétrole, nous avons examiné les trois principales initiatives et le programme unique de recettes, dont la valeur en dollars atteignait environ $ 75 millions en 1982-1983.

9.31 Tout programme se déroule habituellement selon les étapes suivantes: élaboration de la politique, planification du programme, mise en marche, déroulement et achèvement. Les différentes étapes ne sont généralement pas clairement délimitées, mais nous avons supposé que l'élaboration de la politique avait pris fin lors de la publication du PEN le 28 octobre 1980. Très peu des programmes ayant atteint l'étape d'achèvement, nous avons axé notre vérification sur les contrôles de gestion des trois étapes intermédiaires, soit la planification du programme, sa mise en marche et son déroulement.

9.32 Aux étapes de la planification et de la mise en marche du programme, nous comptions retrouver les principes généraux de gestion ci-après:

- **Planification convenable avant la mise en oeuvre.**
- **Liens efficaces entre le niveau d'établissement de la politique et le niveau opérationnel du programme.**
- **Surveillance poussée.**
- **Mesures correctrices appropriées, prises en temps opportun, en conséquence de cette surveillance.**

9.33 La forme concrète que peuvent prendre ces principes de gestion pour un programme individuel dépend de nombreux facteurs particuliers, notamment, de l'objet du programme, de la méthode et de la structure organisationnelle choisie, des clients, de l'expérience, des aptitudes, du comportement, de la motivation et de la personnalité des intéressés, ainsi que du temps et des ressources disponibles. Ces derniers facteurs sont particulièrement importants dans le cas de la planification car si le temps et les ressources disponibles pour la planification sont limités, il y aura un besoin accru de surveillance et de mesures correctrices.

9.34 Les principes de gestion que nous comptions trouver dans un programme en cours s'apparentent à ceux que décrivait le Rapport annuel de 1981 du vérificateur général, (sous la rubrique "Critères de vérification de la gestion des programmes de subventions et de contributions à la recherche et au développement", chapitre 2, annexe 2, p. 70). Au cours de la vérification, nous avons étudié, avec les gestionnaires de programmes et leur personnel, en quoi les facteurs particuliers devraient influer sur ces principes de gestion.

9.35 **Portée de la vérification.** Nous avons examiné 35 programmes et nous en avons retenus 17 en vue d'une vérification détaillée. Dans le cas du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC), nous avons utilisé le travail effectué lors d'une importante évaluation ministérielle du programme commencée en 1982 et terminée

PROGRAMMES RELATIFS AUX SECTEURS DES ÉCONOMIES D'ÉNERGIE, DE L'ÉNERGIE RENOUVELABLE ET DE REMPLACEMENT DU PÉTROLE

		Envergure (en millions de dollars)	Durée
Secteur du pétrole, direction du Gaz naturel			
Programme d'expansion du réseau de distribution (PESD)	*	60/année	1981 à 1986
Programme des canalisations secondaires du gaz naturel	*	500	1981 à 1986
Programme d'aide à la commercialisation du gaz	*	100	1981 à 1986
Programme d'application technique dans les Maritimes		45	1981 à 1986
Paiements d'incitation à l'expansion des marchés (recettes jusqu'au mois de mars 1983)	*	28,5	1981 à 1987
Secteur des économies d'énergie et des substituts du pétrole			
Subventions pour couvrir les pertes - Coleson Cove		jusqu'à 25/année	chaque année
Remplacement du pétrole dans les services publics		175	total
Centrale marémotrice d'Annapolis		25	termine
R et D de l'Association canadienne d'électricité		2,1	en cours
Direction des Économies d'énergie et du Remplacement du pétrole			
Amortissement accéléré du coût en capital (categorie 34)		☐	en cours
Investissement dans les économies d'énergie des provinces de l'Atlantique (PIEEA)	*	40	1981 à 1986
Accord général Canada - N-É de démonstration de l'énergie	*	15	1978 à 1984
Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP)	*	2 044	1981 à 1990
Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC)	*	2 244	1977 à 1986
Groupe de travail axé sur les entreprises		☐	en cours
Énersage		☐	en cours

☐ Coûts d'exploitation seulement

* Vérification détaillée

Pièce 9.2

		Envergure (en millions de dollars)	Durée
Direction des Économies d'énergie et du Remplacement du pétrole (suite)			
Programme interne de remplacement du pétrole	*	25,5	1981 à 1992
Programme interne de réfection des équipements	*	120	1981 à 1986
Programme fédéral de conversion des véhicules au propane	*	9,7	1981 à 1986
Programme d'aide à la conversion industrielle (PACI)	*	30	1983 à 1987
Groupe de travail des économies d'énergie dans l'industrie		□	en cours
Programme de gestion de l'énergie dans l'industrie		□	en cours
Programme national de vérification du rendement énergétique (PNVRE)	*	40	1981 à 1985
Démonstration de l'efficacité énergétique dans le domaine de l'habitation		6	1981 à 1985
Direction du Charbon et des Énergies de remplacement			
Utilisations du charbon		150	1981 à 1985
R et D sur le charbon		16	1981 à 1986
Programme de démonstration fédéral-provincial (ADEEER)	*	113	1979 à 1984
Programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière (ERIF)	*	288	1977 à 1986
Programme de démonstration dans les collectivités éloignées		24	1981 à 1987
Démonstration du chauffage de l'eau à l'énergie solaire		4,2	jusqu'en 1984
Démonstration du gaz naturel comprimé	*	1,3	jusqu'en 1983
Normes de consommation des véhicules à moteur		□	1987
Recherche et développement sur les nouveaux carburants liquides		113	1979 à 1984
Programme de subventions pour véhicules au propane	*	40	1981 à 1985
Fonds pour les petits projets		1	en cours

□ Coûts d'exploitation seulement

* Vérification détaillée

au début de 1983. Parmi ces 17 programmes, 10 ont été vérifiés, sous notre direction, par le personnel du ministère chargé de la vérification interne.

9.36 Dans les paragraphes qui suivent, nous rendons compte de notre vérification des principes de gestion adoptés pour la mise en oeuvre et la réalisation des divers programmes. Comme nous l'avons déjà souligné, nous n'avons nullement tenté de déterminer la pertinence des programmes ni de déterminer dans quelle mesure ils avaient atteint leurs objectifs.

9.37 Les conclusions que nous avons tirées de ces travaux de vérification sont présentées aux paragraphes 9.86 à 9.89.

9.38 **Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP).** Ce programme a pour but de contribuer au remplacement du pétrole et à l'économie d'énergie en fournissant des contributions imposables pour couvrir une partie des coûts d'immobilisations rattachés à la conversion des systèmes de chauffage au mazout à d'autres formes d'énergie ou les coûts d'immobilisations engendrés par la recherche d'économies d'énergie dans les immeubles. Les contributions peuvent atteindre 50 p. 100 des coûts admissibles des travaux, jusqu'à concurrence de $ 800 pour un logement unifamilial et de $ 5 500 pour un immeuble résidentiel à logements multiples. En 1982-1983, $ 153 millions ont été déboursés en vertu du PCRP qui restera en vigueur jusqu'en 1991 alors que son coût total atteindra $ 2 milliards.

9.39 Dans l'ensemble, le programme suit les principes généralement reconnus pour un programme de contributions et nous n'avons relevé que quelques points faibles: l'énoncé des objectifs manque de précision et la comparaison des résultats réels aux résultats prévus laisse à désirer. Lors de la mise en marche du programme, une équipe de gestion a été formée en vue d'assurer le lien entre la politique et les opérations. Les membres de cette équipe ont mis au point d'importants mécanismes de contrôle et de rapports et ont suivi de près, et de façon fréquente, le déroulement du programme afin de pouvoir décider judicieusement et en temps opportun des mesures correctrices qui s'imposaient. Par exemple, on a modifié le règlement pour améliorer l'efficacité du programme. Des études ont été effectuées pour déterminer dans quelle mesure le public était au courant du PCRP et quel moyen d'information permettrait le mieux de faire connaître le programme. La direction a eu recours aux vérifications pour améliorer la gestion et le rendement du programme. En outre, il y a eu une certaine surveillance des effets du programme. Des paramètres ont été établis en vue d'une évaluation exhaustive des répercussions, des effets et des réalisations du programme. Cette évaluation est prévue pour 1984-1985.

9.40 **Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC).** À l'origine, ce programme, approuvé en 1977, relevait exclusivement de la SCHL (Société canadienne d'hypothèques et de logement). Il devait durer sept ans et coûter $ 1,3 milliard. Il avait pour objectif premier d'inciter les Canadiens à isoler leur maison afin d'économiser l'énergie consommée pour le chauffage. La durée de ce programme a été prolongée jusqu'en 1986 en vertu du PEN et son coût total est passé à $ 2,2 milliards. À l'heure actuelle, le

programme verse des contributions imposables qui peuvent atteindre $ 500 pour les travaux admissibles d'amélioration de l'isolation thermique des résidences. En 1982-1983, environ $ 224 millions ont été versés; du lancement du programme jusqu'en juillet 1983, l'aide financière accordée s'élève à environ $ 700 millions.

9.41 Notre examen des dossiers relatifs au programme révèle que le déroulement du programme a été caractérisé par de nombreuses perturbations externes. Dans un rapport, il était souligné que le programme n'avait pas connu le succès escompté en 1977. Les responsables ont donc prévu, au début de 1978, des mesures visant à accroître le nombre de maisons isolées dans le cadre du PITRC. Toutefois, en août de la même année, le premier ministre a annoncé, dans le contexte d'une politique de restriction des dépenses, que les crédits dont le montant avait été fixé à $ 350 millions seraient réduits de $ 122 millions pour l'exercice financier en cours et les exercices subséquents. En avril 1979, le prix du pétrole avait augmenté et le démarrage lent du programme était à nouveau perçu comme un problème. Il y a donc eu augmentation du budget et la formule de contribution a été modifiée pour stimuler la participation. En juillet 1979, on signalait que l'on retardait les changements au processus de demande en attendant la décision du gouvernement en matière de politique énergétique, notamment sur le rôle futur du PITRC. En novembre 1979, on avait décidé de confier la réalisation du programme aux provinces et de porter les fonds à $ 1,8 milliard jusqu'en 1986. Parallèlement, la SCHL devait cesser d'administrer le programme le 1er septembre 1980 et la gestion de ce dernier passait à ÉMR afin de mettre l'accent sur la dimension énergétique du programme plutôt que sur l'aspect logement. Au début de 1980, le gouvernement a annoncé l'introduction de mesures visant à améliorer les programmes existants d'isolation thermique des résidences et, en août de la même année, il a autorisé la création de l'Administration du PITRC regroupant 10 employés au ministère. Au même moment, le Conseil du Trésor a exigé que des changements importants soient apportés au processus de demande et un processus en deux étapes a été adopté. Lors de la publication du PEN en octobre 1980, les fonds affectés au PITRC ont été portés à $ 2,2 milliards et la responsabilité de la gestion du programme a immédiatement été transférée au ministère, la responsabilité financière devant lui être confiée le 1er avril 1981. La SCHL devait continuer d'étudier les demandes et d'émettre les chèques de contributions en vertu d'une entente négociée avec le ministère.

9.42 Une évaluation importante du programme a été amorcée au milieu de 1981 et terminée au cours de l'été de 1983. Au lieu de reprendre certains travaux de cette évaluation dans notre vérification, nous avons utilisé les données recueillies lors de l'évaluation. Par ailleurs, nous avons examiné certains aspects du programme qui n'avaient pas été évalués. Ainsi, nous avons étudié d'autres examens et évaluations du PITRC pour dégager les problèmes soulevés précédemment et déterminer les mesures correctrices ou les redressements recommandés.

9.43 Notre examen nous a permis de conclure qu'en dépit des perturbations externes décrites plus haut, la mise en oeuvre et le déroulement du programme auraient dû être meilleurs. Les processus permettant d'assurer le lien entre la politique et les opérations laissaient à désirer, la surveillance était insuffisante et les mesures correctrices sporadiques et souvent inefficaces. On met présentement en oeuvre de nombreux contrôles de gestion améliorés.

9.44 Il y avait des lacunes au niveau des procédés permettant d'assurer le lien entre les opérations et la politique. Ces lacunes seraient attribuables en partie au fait que la SCHL, lors du lancement du programme en 1977, n'avait semble-t-il pas réussi à former une équipe à plein temps de gestionnaires responsables du programme. Lorsque la responsabilité du programme a été confiée à ÉMR en août 1980, la création de l'Administration du PITRC regroupant 10 employés a été approuvée. Cette Administration a pour fonction principale de gérer le programme et notamment d'assurer le lien entre les opérations et la politique. Au moment de la vérification, le nombre d'employés de l'Administration était encore inférieur à l'effectif autorisé. Les conséquences de cette lacune étaient multiples et menaient notamment à l'utilisation de pratiques non autorisées. Ainsi, des documents internes révèlent qu'une de ces méthodes consistait à recouvrer les sommes versées en vertu du PITRC lorsqu'on découvrait une mauvaise installation au moment de l'inspection. On a abandonné cette façon de procéder en 1982 lorsqu'on a constaté qu'elle n'était pas autorisée. Toutefois, au moment de l'abandon, on avait déjà indûment recouvré $ 300 000 de cette façon. La rédaction d'un manuel de procédés permettant de faire correspondre les opérations du PITRC à la politique établie a été entamée en mai 1982; ce n'est que récemment que les rapports entre la SCHL et le ministère sont devenus satisfaisants.

9.45 Le programme a fait l'objet d'une certaine surveillance, mais on est encore à mettre au point une méthode de surveillance intégrée et globale. Lorsque le programme a été conçu en 1977, des mesures de surveillance globales étaient prévues, mais l'effectif autorisé à ce moment n'était pas suffisant pour permettre d'accomplir ce travail. Au cours des premières années du programme, la SCHL a soit effectué, soit planifié des études de surveillance à contrat. En mars 1983, dans le cadre d'une évaluation du PITRC, un rapport portant sur le système d'inspection du programme était publié. Parmi les conclusions du rapport, on retrouvait notamment:

> ... le système actuel d'inspection du PITRC ne fournit pas suffisamment de données objectives et probantes pour permettre de déterminer si le programme exerce un bon contrôle et s'il atteint les objectifs visés par le gouvernement...

9.46 Par suite de l'examen de nombreuses études effectuées de 1977 à 1982, nous avons constaté que, très souvent, les mesures correctrices voulues n'avaient pas été prises. Par exemple, une évaluation du programme effectuée en 1983 faisait état de l'absence d'un procédé structuré d'assurance de la qualité, en dépit du fait que ce procédé était nécessaire pour atteindre un des principaux objectifs du programme et que son absence avait déjà été signalée. La nécessité de mesurer les économies d'énergie réelles, d'informer davantage le public et d'établir des prix de référence pour les matériaux avait été soulignée à plusieurs reprises, mais aucune mesure n'avait été prise pour combler ces lacunes.

9.47 Un rapport interne préparé dans le cadre d'une évaluation faite en 1983 faisait remarquer qu'on avait constaté des erreurs ou des inexactitudes dans 5 p. 100 des cas de déboursés, de janvier à juin 1982. Dans le cadre de notre examen des rapports d'inspection du programme, nous avons aussi relevé un taux d'erreur de 5 p. 100. Les erreurs au titre des montants déboursés prenaient la forme de plus d'un paiement à une même adresse, de

paiements pour l'isolation d'une résidence qui n'était pas la résidence principale et de paiements pour des travaux qui n'avaient pas été exécutés. Comme nous n'avons pas examiné les méthodes adoptées par la SCHL pour contrôler le processus de paiement, nous n'avons pas été en mesure de déterminer s'il s'agit d'un taux d'erreur raisonnable, mais le ministère et la SCHL poursuivent leurs efforts en vue de le réduire.

9.48 De nombreuses mesures ont déjà été adoptées en vue d'apporter des correctifs et des redressements. L'évaluation du PITRC a produit de nombreux rapports portant sur divers aspects du programme. Une fois terminés, les rapports étaient examinés par le personnel de l'Administration du PITRC et les mesures correctrices nécessaires étaient ensuite prises. Par exemple, les règlements pertinents ont été modifiés afin d'accroître l'optimisation des ressources, la qualité des travaux d'isolation et d'assurer un contrôle plus rigoureux du programme. Un certain nombre de comités de travail et de gestion, constitués de représentants de la SCHL et du ministère, ont été formés et se réunissent régulièrement. Le système d'information de gestion, le système d'assurance de la qualité, la politique de recouvrement et les systèmes de rapports financiers ont été révisés. Dans le cadre de l'évaluation du PITRC, un système de vérification des économies d'énergie a été mis au point et il doit être mis en application en 1983-1984. La division des Programmes énergétiques domiciliaires comprend maintenant un service de commercialisation qui appuie le PITRC.

9.49 **Programme d'expansion des réseaux de distribution (PERD).** Ce programme, annoncé en 1980, est administré par la direction du Gaz naturel du Secteur du pétrole. Il a pour but d'aider les entreprises de services publics de gaz à agrandir leurs réseaux de distribution, contribuant ainsi à l'expansion du marché du gaz naturel comme substitut du pétrole. Ces entreprises soumettent des projets d'expansion de leurs réseaux à la direction du Gaz naturel qui en fait l'examen. Lorsque le projet respecte des critères de sélection précis, les entreprises reçoivent un montant correspondant à un pourcentage des coûts d'immobilisations liés à l'expansion. Jusqu'au mois de mars 1983, on avait engagé ou dépensé quelque $ 100 millions pour ce programme.

9.50 Ce programme, ainsi que deux autres programmes de la direction du Gaz naturel, soit les programmes de canalisations secondaires de gaz naturel et d'aide à la commercialisation du gaz, constituent des exemples de programmes bien mis en oeuvre. Les liens entre la politique et les opérations sont efficaces. Par exemple, les entreprises de services publics de gaz ont participé aux travaux de planification de la mise en oeuvre du programme et cette contribution a permis de structurer le programme de manière à ce que ces sociétés puissent respecter les diverses réglementations provinciales auquelles elles sont assujetties. En outre, deux processus de demande ont été mis au point, chacun correspondant à des situations différentes. Le Conseil du Trésor a approuvé rapidement l'utilisation de ces deux processus. Dès le lancement du programme, les intéressés pouvaient se procurer un manuel contenant la marche à suivre pour présenter les projets ainsi que les modalités pour le versement des contributions.

9.51 Ce programme a fait l'objet d'une surveillance continue et rigoureuse: six mois après sa mise en oeuvre, on a effectué une vérification technique provisoire d'un échantillon

de projets en cours, on a relevé des faiblesses dans le processus de demande et on a rectifié les méthodes d'examen et d'approbation. Au cours d'une étude des méthodes d'examen et d'approbation des demandes, on a vérifié des composantes importantes du programme. Par la suite, on a effectué certains changements afin d'assurer une plus grande équité. À la fin de la première année complète du programme, on avait prévu la vérification financière de tous les projets.

9.52 À notre avis, la réussite de la mise en oeuvre de ce programme peut être attribuée en partie au fait que la direction a obtenu les ressources jugées nécessaires et les a affectées à la planification de la mise en oeuvre du programme, à l'accomplissement des tâches prévues et à l'exercice d'une surveillance constante. Plus précisément, l'effectif du PERD se composait de 10 hauts fonctionnaires chargés de la planification et des tâches de conception et de 16 employés responsables de la mise en oeuvre et de la réalisation subséquentes du programme. En outre, les cadres et les employés de tous les niveaux étaient disposés à prendre les mesures correctrices voulues et on désignait des employés chargés de les appliquer.

9.53 Dans chacun de ces trois programmes de la direction du Gaz naturel, on a suivi de bons principes de gestion.

9.54 Programme de l'énergie renouvelable dans l'industrie forestière (ERIF). Ce programme, auquel ont été affectés $ 103 millions, a été mis en oeuvre en 1979 pour une période de cinq ans. Lors de l'adoption du PEN, le budget a été porté à $ 288 millions et la durée prolongée jusqu'en 1986. À l'origine, le programme ERIF avait été conçu pour aider les entreprises d'exploitation forestière à utiliser les résidus du bois comme source d'énergie renouvelable pouvant remplacer le pétrole. Lorsque le PEN a été adopté, le programme a été élargi afin d'aider les entreprises industrielles et commerciales et les institutions à utiliser les déchets municipaux et agricoles et la tourbe pour remplacer le pétrole. Le programme prévoit des contributions atteignant entre 10 et 20 p. 100 des coûts d'immobilisations admissibles. Le montant de la contribution est établi de façon à ce que la période de récupération de l'organisme demandeur puisse être réduite le plus possible, par exemple à deux ans. Quatre années après le lancement de ce programme septennal, $ 58 millions avaient été engagés ou déboursés.

9.55 Au cours des deux premières années, d'abord une année-personne et ensuite une année-personne et quart ont été affectées à la planification, à la mise en marche et à l'exécution de ce programme de $ 100 millions. Au cours de la troisième année, le nombre d'années-personnes était passé à trois et demie et durant la quatrième, à quatre. À l'heure actuelle, sept années-personnes sont affectées au programme. La mise en oeuvre du programme ERIF a été lente, cette lenteur étant vraisemblablement attribuable au nombre réduit de l'effectif permanent chargé de ce programme. Il convient également de souligner que la seule personne responsable du programme ERIF en 1978 était aussi chargée d'un autre programme, soit le Programme des garanties de prêts pour l'exploitation de l'énergie de la biomasse. Ce programme de $ 150 millions devait être un programme de garantie de prêts en vue de favoriser la production d'électricité et de chauffage à partir des résidus de

bois et des déchets municipaux. Ce programme n'a jamais dépassé le stade de la planification avant la mise en oeuvre.

9.56 Plusieurs tâches importantes rattachées à la mise en oeuvre du programme ERIF n'ont pas été exécutées de façon satisfaisante ou ne l'ont pas été en temps opportun. Par exemple, il n'y a pas eu de formulaires de demande, ni d'ententes-cadres relatives aux contributions ni de lignes directrices en matière d'administration avant la fin de la première année d'opération du programme. À l'origine et durant les deux premières années qui ont suivi l'élargissement du programme dans le cadre du PEN, il n'existait pas de dépliant descriptif du programme. Selon un rapport, ce retard aurait été attribuable à une surcharge de travail à la direction des Communications du ministère.

9.57 Les activités de surveillance et les mesures correctrices laissaient à désirer. Les critères initiaux régissant la sélection et l'admissibilité des projets avaient été établis en fonction d'une étude menée au début de 1979 par des spécialistes-conseils de l'industrie forestière. Ce n'est qu'à la fin de 1980 que ces critères ont été examinés pour déterminer s'ils étaient raisonnables et valables. Des études menées en 1980, 1981 et 1982 ont fait ressortir des lacunes de conception dans les critères utilisés pour déterminer les projets admissibles et pour calculer le montant des contributions. Pour modifier les critères ou le montant possible des contributions, il faut obtenir l'approbation du Conseil du Trésor, ce qui n'a pas été fait. En outre, le respect des conditions d'admissibilité aux contributions n'est pas surveillé; par exemple, dans la plupart des cas les participants n'ont pas soumis de rapport annuel sur les économies réalisées.

9.58 Il faudrait souligner que ces lacunes, pour la plupart, remontaient aux premières années du programme, à une époque où l'on manquait de personnel. Les gestionnaires ont pu améliorer plusieurs points au fur et à mesure que des ressources étaient octroyées au programme. Par exemple, il y a eu accroissement des activités de promotion du programme, mise au point d'un système d'information de gestion, établissement et consignation de procédés d'examen et d'approbation, activités de surveillance incluant, notamment, un examen des projets terminés. Des études visant à évaluer l'efficacité du programme ont également été commandées. En outre, un cadre d'évaluation pouvant aider à surveiller les répercussions et les effets du programme vient d'être établi.

9.59 Accords de démonstration des économies d'énergie et des énergies renouvelables (ADEEER). En 1978, le Cabinet a approuvé un programme en vertu duquel le gouvernement fédéral peut conclure des accords avec les provinces et les territoires pour financer des projets de démonstration de la technologie relative aux économies d'énergie et à l'énergie renouvelable. Pour diverses raisons, on a retenu, pour ce programme, la formule d'accords fédéraux-provinciaux plutôt que la formule de contributions directes plus facile à contrôler. Entre autres, cette formule semblait être celle qui permettrait le mieux de stimuler l'activité des gouvernements provinciaux dans les domaines des économies d'énergie et de l'énergie renouvelable et d'améliorer leurs capacités dans ces domaines. Le budget quinquennal de ce programme s'élevait à $ 113 millions.

9.60 De mai 1979 à avril 1980, six provinces et deux territoires ont conclu des accords. En Alberta et en Nouvelle-Écosse, des ententes fédérales-provinciales étaient intervenues avant l'entrée en vigueur du programme ADEEER et celles-ci n'ont pas été remplacées. Au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard, aucun accord n'a été négocié et ce n'est que récemment que le gouvernement fédéral a mis le programme en oeuvre. Par conséquent, notre vérification a porté sur les accords conclus avec les six provinces et les deux territoires en cause.

9.61 Selon la méthode adoptée, la réalisation du programme devait être du ressort des provinces et des territoires, c'est pourquoi le ministère n'avait affecté que des ressources limitées à l'administration et à la direction du programme. De 1979 à 1981, une seule personne s'en occupait à plein temps. L'effectif du programme se compose maintenant de neuf personnes, ce qui témoigne de la participation accrue du gouvernement fédéral par rapport au rôle qui avait été prévu à l'origine. En avril 1983, quelque $ 35 millions avaient été affectés à environ 300 projets. Comme les accords doivent prendre fin en mars 1984, il est prévu qu'une part considérable des fonds disponibles n'aura pas été utilisée.

9.62 La mise en oeuvre du programme a été caractérisée par de graves problèmes dont la plupart sont attribuables à l'insuffisance du personnel disponible à ce stade. Nous n'avons relevé aucune stratégie pouvant servir de base aux accords. Une fois le programme lancé, il est devenu évident que les provinces et les territoires étaient incapables d'élaborer les politiques et les méthodes nécessaires aussi rapidement que prévu et d'affecter les ressources et le personnel voulus au programme. De 1979 à 1981, le ministère n'a pas cherché à obtenir et n'a pas affecté au programme les ressources humaines requises pour fournir l'appui et l'encouragement voulus. Même si bon nombre des problèmes ont été réglés en totalité ou en partie à mesure que le gouvernement fédéral et les provinces ont acquis des connaissances et de l'expérience, il a néanmoins fallu quatre années d'un programme quinquennal pour y arriver.

9.63 Malgré des améliorations évidentes sur le plan de l'administration et de la direction du programme, notre vérification a révélé qu'il existait encore des lacunes à certains égards, notamment en ce qui concerne les méthodes de transfert de l'information ou de la technologie des projets financés, le contrôle sur les paiements aux provinces et aux territoires et l'accès facile et en temps opportun à l'information de gestion. Ce programme, parmi tous ceux que nous avons vérifiés, est le seul qui n'ait pas été administré de manière satisfaisante, et cela à cause de la faiblesse des contrôles financiers.

9.64 Bien que nous reconnaissions les difficultés que pose l'exécution d'un programme complexe au moyen d'accords fédéraux-provinciaux, nous sommes d'avis que la persistance des lacunes découle, en partie, de l'absence d'un processus continu de planification et d'analyse à l'appui du programme. Il n'a donc pas été possible de prendre les mesures correctrices appropriées en temps opportun dans tous les cas. Au moment de notre vérification, on avait mis au point un projet visant à élargir et à améliorer le programme et on prenait des mesures en vue d'améliorer le transfert de l'information et de la technologie.

9.65 Les constatations subséquentes présentées dans cette section découlent des vérifications effectuées sous notre direction par le personnel d'ÉMR chargé de la vérification interne.

9.66 **Programme d'investissement dans les économies d'énergie des provinces de l'Atlantique (PIEEA).** Ce programme a été annoncé dans le PEN en 1980. Il avait pour but de favoriser les économies d'énergie et une utilisation plus efficiente des ressources existantes dans les provinces de l'Atlantique. Ce programme quinquennal auquel ont été affectés $ 40 millions prévoit des contributions pouvant atteindre 50 p. 100 des coûts d'immobilisations admissibles des projets approuvés.

9.67 À la demande de la direction, ce programme a fait l'objet d'une vérification interne achevée au début de 1983. Cette vérification a fait ressortir certaines lacunes sur le plan du contrôle de la gestion qui avaient presque toutes été corrigées en juillet 1983, ce qui prouve la nécessité d'assurer une surveillance continue sous forme d'un examen de gestion. Un cadre d'évaluation sera bientôt mis au point en vue d'aider à déterminer les aspects du programme dont il faudrait vérifier l'efficacité. Si des employés sont chargés de ce contrôle et si la direction continue de prendre les mesures correctrices qui s'imposent, ce programme aura de meilleures chances d'atteindre les résultats désirés.

9.68 **Programme d'aide à la conversion industrielle (PACI).** Ce programme sera en vigueur de 1983 à 1987 et coûtera $ 30 millions. Il a été conçu en vue d'inciter les entreprises à convertir au gaz naturel les grosses chaudières et les générateurs de chaleur industriels alimentés au mazout. Les entreprises de services publics de gaz doivent jouer un rôle important dans l'administration de ce programme qui prévoit des contributions pouvant atteindre 50 p. 100 des coûts admissibles d'immobilisations liés à la conversion. Le programme n'avait pas encore effectué de paiements au moment de notre vérification.

9.69 La vérification a permis de constater que la planification de la mise en oeuvre, bien qu'informelle, avait été bien faite. Même si toutes les tâches prévues n'étaient pas encore terminées, le processus et les lignes directrices régissant les demandes avaient été déterminés, les méthodes d'examen avaient été élaborées et consignées, les critères de sélection avaient été consignés et semblaient correspondre aux objectifs du programme. Un cadre d'évaluation allait bientôt être défini en vue de fournir des indicateurs pour une surveillance continue de l'efficacité. Les procédés pour faire la promotion du programme ainsi que pour la vérification et le recouvrement des paiements en trop n'avait pas encore été mis au point. Toutefois, si la direction charge des employés d'accomplir ces tâches et d'assurer la surveillance et si elle prend les mesures correctrices qui s'imposent, il devrait être plus facile d'atteindre les objectifs du programme de façon économique et efficiente.

9.70 **Accord auxiliaire Canada-Nouvelle-Écosse sur les économies d'énergie.** Cet accord s'inscrit dans un programme quinquennal ayant pour but de favoriser une utilisation plus efficiente de l'énergie, de minimiser le coût social à long terme de l'approvisionnement en énergie et de favoriser la mise au point de plans et de programmes se rapportant au réseau énergétique de la Nouvelle-Écosse et à ses composantes. L'accord a été

négocié par le ministère de l'Expansion économique régionale en 1978. En septembre 1982, la responsabilité du programme a été transférée au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Les projets approuvés sont financés conjointement par la province et le gouvernement fédéral qui s'est engagé à débourser jusqu'à $ 15 millions d'ici la fin du programme le 31 mars 1984. L'exécution du programme incombe à la province qui doit préparer et lancer les appels d'offres, adjuger les travaux et payer l'entrepreneur. Un comité de gestion, dont la moitié des membres représente le gouvernement fédéral, est chargé de l'administration et du contrôle du programme. ÉMR est désormais responsable de la politique et du contrôle du programme.

9.71 De façon générale, les contrôles de gestion sur le déroulement du programme sont satisfaisants bien que les mesures de surveillance et d'évaluation laissent quelque peu à désirer. L'évaluation de programme a été pratiquement inexistante, mais le ministère tente actuellement de remédier à la situation.

9.72 Programme national de vérification du rendement énergétique (PNVRE). Ce programme est un prolongement du Programme national des énergiebus lancé en 1977 et il a été conçu en vue d'aider les petites entreprises industrielles et commerciales à analyser leur consommation d'énergie, à déterminer les opérations où il y a perte d'énergie ainsi qu'à élaborer et à mettre en oeuvre des projets permettant une utilisation efficiente de l'énergie. Annoncé lors de l'instauration du PEN, ce programme dont le coût s'élèvera à environ $ 40 millions doit prendre fin le 31 mars 1984. Son exécution se fait par des accords fédéraux-provinciaux.

9.73 Le cadre des contrôles de gestion se rapportant à ce programme semble convenable et devrait contribuer à la bonne exécution du programme. Toutefois, même s'il existe des contrôles généralement acceptables pour le traitement des paiements aux provinces, nous avons relevé quelques légères irrégularités sur le plan du contrôle financier. De plus, même si les accords fédéraux-provinciaux renferment des dispositions relatives à la vérification, le champ d'application précis de ces vérifications n'a pas été défini.

9.74 Programmes fédéraux internes de la gestion de l'énergie. Dans ce domaine, nous avons vérifié trois sous-programmes. Le sous-programme interne de réfection des équipements a pour but d'accélérer les travaux du gouvernement fédéral destinés à améliorer le rendement énergétique dans ses immeubles. Le sous-programme interne de remplacement du pétrole vise à aider les ministères à réduire la consommation de mazout dans les immeubles. Le sous-programme interne de conversion des véhicules au propane a pour but de contribuer à la conversion au propane de 8 000 véhicules du gouvernement fédéral. Un des principaux objectifs de ces sous-programmes est de "démontrer" au public la réduction possible des coûts et la technologie. Le coût de ces sous-programmes quinquennaux devrait atteindre $ 155 millions.

9.75 En 1980, nous avons soumis notre rapport de vérification du Programme interne des économies d'énergie. La présente vérification révèle que le ministère a pris les mesures correctrices jugées nécessaires à la suite des constatations découlant de notre

vérification de 1980, sauf pour deux questions. Premièrement, un des thèmes qui sous-tendaient les observations formulées en 1980 était la nécessité de faire en sorte que ce programme occupe une place plus prépondérante dans les activités internes d'économie d'énergie des ministères fédéraux. Dans un examen de gestion récent, on a soulevé ce même point et on devrait bientôt formuler une proposition à ce sujet. Deuxièmement, nous avions recommandé qu'une évaluation de programme soit effectuée, mais l'évaluation prévue par la direction de l'Évaluation des programmes en 1982-1983 a été reportée à 1985-1986.

9.76 La direction de la division est suffisamment bien renseignée sur les opérations du programme et est en mesure d'exercer un contrôle satisfaisant. Plus précisément, la direction était parfaitement au courant du fonctionnement de chaque sous-programme et les ressources disponibles étaient affectées aux activités selon un ordre de priorité. Quelques mois avant la présente vérification, le programme avait fait l'objet d'un examen qui avait permis d'en dégager les lacunes et d'apporter les mesures correctrices voulues. Ces mesures correctrices, dont la mise en application a été lente, consistaient entre autres à créer un comité interministériel et à préparer une présentation au Conseil du Trésor en vue de restructurer le programme.

9.77 Quelques faiblesses ont été révélées tant par la vérification que par l'examen du programme. Certains objectifs officiels des sous-programmes étaient négligés parce que les opérations étaient davantage axées sur la conversion et la réfection qui sont des objectifs plus concrets du programme global. Dans les trois sous-programmes, par exemple, on ne tirait pas parti de l'aspect "démonstration" des conversions réussies parce qu'il n'existait pas de processus satisfaisants permettant de faire connaître les résultats ou de transférer la technologie au public.

9.78 Dans le cas du sous-programme de réfection, les responsables ne prennent pas les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif qui consiste à faciliter la création d'une équipe d'agents compétents en matière d'économie d'énergie dans les ministères et organismes fédéraux.

9.79 Il n'existe pas de mécanisme pour rassembler l'information nécessaire pour atteindre trois des objectifs du sous-programme de remplacement du pétrole. Ces objectifs sont les suivants: relever toutes les installations gouvernementales qui utilisent du mazout à l'heure actuelle; déterminer leur emplacement par rapport à un point d'approvisionnement en gaz naturel; établir le coût total et dresser un calendrier de conversion de ces installations au gaz naturel.

9.80 Dans le cas du sous-programme de réfection, il n'est pas possible d'obtenir des renseignements sur ses principales répercussions. Par exemple, les ministères et organismes ne présentent pas, de façon générale, des rapports sur les coûts énergétiques avant et après la réfection. Il est donc impossible d'effectuer des analyses valables des économies d'énergie et de diffuser les résultats au public.

9.81 **Programme de subventions pour les véhicules au propane.** Ce programme prévoit des subventions imposables de $ 400 pour la conversion au propane des véhicules commerciaux ou agricoles propulsés à l'essence ou au carburant pour moteur diesel ou pour l'achat de nouveaux véhicules propulsés au propane. Un des objectifs visés est de réduire la consommation de pétrole au Canada de 13 000 barils par jour, en faisant en sorte qu'il y ait 100 000 véhicules propulsés au propane en circulation d'ici 1985. Un autre objectif consiste à convaincre le public, par la diffusion d'informations claires et convaincantes, que le propane est un substitut acceptable des produits pétroliers. Les dépenses totales au titre de ce programme devraient atteindre environ $ 40 millions d'ici 1985-1986.

9.82 De façon générale, le programme est bien administré, mais sa mise en marche a été lente. Trente p. 100 des travaux de conversion prévus sont en retard et, lors de la présente vérification, nous avons constaté que peu de mesures correctrices avaient été prises. Plusieurs tâches rattachées à la mise en oeuvre n'ont pas été accomplies de façon satisfaisante. Le programme a été lancé en juin 1981, mais les mécanismes de diffusion de l'information laissaient encore à désirer au milieu de 1982. La situation s'est améliorée lorsque la responsabilité d'une certaine partie des fonctions de communication a été transférée de la direction des Communications aux responsables du programme, à la fin de 1982. Le processus informatisé d'examen des demandes qui avait été mis en place à l'origine était insatisfaisant, mais ce problème a été réglé depuis. Il n'existe toujours pas de procédé satisfaisant pour permettre une vérification convenable une fois les paiements effectués.

9.83 **Programme de démonstration du gaz naturel comprimé.** Ce programme de démonstration vise à déterminer si le gaz naturel comprimé (GNC) peut remplacer de façon pratique les liquides extraits du pétrole comme carburant pour les véhicules automobiles. Le coût de ce programme devait être de $ 1 million la première année, ces fonds devant être puisés dans ceux affectés à la recherche et au développement énergétiques, et de moins de $ 100 000 durant chacune des deux années subséquentes. Le programme comporte deux aspects: en premier lieu, il prévoit des contributions imposables pouvant atteindre $ 600 pour payer une partie des coûts de conversion des véhicules au gaz naturel comprimé et, deuxièmement, il doit permettre de recueillir des données sur les véhicules et les moteurs convertis au GNC et sur la sécurité et les coûts de cette forme d'énergie. Les activités de conversion qui devaient durer un an sont maintenant terminées et seulement 474 des 1 500 conversions prévues ont été effectuées. Au cours des deux années suivantes, les données sont recueillies de deux façons. D'abord, pour avoir droit aux contributions, les bénéficiaires devaient s'engager à soumettre chaque mois, durant une année, un rapport d'utilisation du véhicule dans lequel figurent les coûts d'utilisation et des observations relatives au fonctionnement. En deuxième lieu, deux contrats d'environ $ 120 000 chacun ont été adjugés en vue de la collecte de données semblables sur la conversion au GNC de deux grands parcs de véhicules.

9.84 La planification et le contrôle de ce programme ont comporté des points forts et des points faibles. Au cours de l'étape de planification, les cadres responsables du programme ont pris des mesures de redressement. À l'origine, le programme de démonstration du GNC proposé dans le cadre du PEN se rapportait uniquement aux grands parcs de véhicules mais, en raison de l'intérêt suscité dans l'industrie, le programme a été

élargi avec l'approbation du Conseil du Trésor afin que les particuliers puissent y participer. Cette modification s'est avérée singulièrement appropriée puisque la plupart des conversions ultérieures ont été effectuées par des particuliers.

9.85 Plusieurs tâches préalables à la mise en oeuvre n'ont pas été accomplies de façon satisfaisante. Les formulaires de demandes pour la conversion de véhicules particuliers n'ont été disponibles que six mois après le lancement de cette composante du programme, ce qui a contribué au fait que seulement 30 p. 100 des conversions prévues ont été effectuées. Les entreprises qui ont été payées pour rassembler des données sur le coût de la conversion des parcs de véhicules et sur les résultats de la conversion n'ont pas toujours fourni des renseignements utiles. Nous avons constaté que, de février à mai 1983, les formulaires de rapport d'utilisation du véhicule n'avaient pas été envoyés aux particuliers ayant reçu des contributions, alors que l'établissement de ces rapports était une condition d'admissibilité à la contribution. Cette lacune a depuis été corrigée.

9.86 **Sommaire des conclusions.** Plus de 40 programmes énergétiques différents, au titre desquels sont déboursés plus de $ 500 millions par année, ont été mis en oeuvre et élargis et sont désormais en marche et assujettis à des contrôles administratifs appropriés. Voilà une réalisation exceptionnelle.

9.87 Notre vérification des programmes susmentionnés révèle des fluctuations dans la qualité et la pertinence de la mise en oeuvre des programmes. La mise en oeuvre du PERD, du PCRP, du PNVRE et du PACI a été satisfaisante, mais ce n'est pas le cas pour le PITRC, le programme ERIF, les ADEEER et le programme de subventions pour les véhicules au propane. Des fonctions de gestion importantes, ont été négligées dans certains programmes. Dans le cas du PCRP et du PERD, les effets du programme, les hypothèses importantes posées, les besoins et la motivation des clients, les niveaux de service et autres aspects ont fait l'objet d'une surveillance suffisante pour que des mesures correctrices appropriées puissent être prises en temps opportun. Toutefois, même lorsqu'une telle surveillance avait été effectuée et les lacunes décelées, par exemple, dans le cas du programme ERIF, des ADEEER et du PITRC, les mesures correctrices n'ont souvent pas été prises en temps opportun. Dans le cas du PITRC et du programme ERIF, ce phénomène semble attribuable en partie à la faiblesse des liens entre la fonction d'établissement de la politique et le niveau opérationnel.

9.88 Des 17 programmes vérifiés, tous sauf 1 sont maintenant administrés selon de bons principes de gestion, c'est-à-dire qu'il existe des contrôles appropriés sur la réception, l'examen et l'approbation des demandes ainsi que sur les paiements. La structure de programme des ADEEER a nui à l'établissement de contrôles financiers satisfaisants. Parmi les faiblesses fréquemment relevées, la plus importante est l'insuffisance des mécanismes permettant la surveillance des effets des programmes et la prise des mesures correctrices qui s'imposent. Seuls quelques programmes renferment des mécanismes convenables à cet égard.

9.89 Dans certains cas, il est évident que les ressources affectées aux programmes n'ont pas été suffisantes pour que toutes les tâches nécessaires à la mise en oeuvre et à l'exécution puissent être accomplies. Par exemple, une seule personne avait été affectée à la conception, à la mise en oeuvre et à l'exécution du programme ERIF dont le budget s'élevait à $ 100 millions. À notre avis, l'insuffisance des ressources affectées à la mise en oeuvre de certains programmes énergétiques a également entravé les activités destinées à atteindre les objectifs des programmes et, dans un cas observé en 1978, à l'abandon avant même qu'il ne soit mis en oeuvre du Programme des garanties de prêts pour l'exploitation de l'énergie de la biomasse.

Secteur des économies d'énergie et des substituts du pétrole – Contrôles de gestion

Données de base

9.90 Le groupe de gestion du Secteur est formé du sous-ministre adjoint, de quatre directeurs généraux et de leurs adjoints. Ce groupe administre un personnel de 461 employés et un budget annuel de plus de $ 500 millions répartis entre les programmes illustrés à la pièce 9.2. En général, le rôle du Secteur consiste à "élaborer et poursuivre des politiques et programmes efficaces visant à économiser l'énergie et à l'utiliser d'une façon efficiente" dans les domaines du transport, des immeubles commerciaux et résidentiels et de l'industrie.

9.91 Le Secteur a été formé en janvier 1980 et, dans sa courte existence, il a subi de nombreuses transformations. Son effectif autorisé est passé de 183 employés en 1982-1983 à 461 en 1983-1984. Depuis l'instauration du PEN, ses fonctions de gestion ont surtout consisté à préparer les présentations au Conseil du Trésor, à obtenir du personnel pour s'acquitter des tâches préalables à la mise en oeuvre (conception des formulaires de demande, conception des méthodes d'examen, etc.), à former les employés nécessaires à l'application des méthodes ainsi conçues et à effectuer les paiements pour les demandes approuvées, ce qui s'est révélé une lourde tâche en raison du nombre, de l'envergure, de la diversité et de la complexité des divers programmes. Les interminables processus de classification et de dotation ont largement contribué à restreindre l'efficacité de la direction, même si des procédés spéciaux ont été adoptés pour ÉMR à cause du PEN. Il convient également d'ajouter que la haute direction a dû consacrer beaucoup de temps et d'énergie à la préparation de présentations au Conseil du Trésor afin d'obtenir des ressources.

Observations

9.92 En fait, le Secteur fonctionne comme un conglomérat de programmes indépendants. La mise en oeuvre des programmes s'est donc faite presque exclusivement à partir de l'hypothèse que les programmes n'ont aucun rapport entre eux. Cela est compréhensible, si l'on songe au nombre des demandes adressées au groupe de gestion et à la difficulté que peut représenter la dotation en personnel et la mise en marche d'un grand nombre de programmes différents. À notre avis, la méthode choisie par le Secteur, soit celle d'administrer chaque programme séparément, s'est révélée opportune. La transition à une approche intégrée ne faisait que débuter au moment de notre vérification.

9.93 La plupart des programmes que nous avons vérifiés sont actuellement bien administrés, en ce sens que l'examen des demandes et l'émission des chèques font l'objet de contrôles appropriés. Cette réussite tient en grande partie à l'enthousiasme des gestionnaires et des employés qui ont travaillé sans relâche durant cette période. Les méthodes de travail de la direction du Secteur étaient au début dénuées de formalités; de janvier à juillet 1983 toutefois, la direction mettait en place un certain nombre de contrôles officiels et nous avons constaté qu'on se propose de les améliorer.

9.94 Au cours de notre vérification des divers programmes, nous avons trouvé des exemples laissant supposer que personne n'avait reçu la tâche de surveiller les programmes. Nous avons également relevé des cas où les correctifs apportés n'ont pas été suffisants, ce qui laisse planer des doutes sur l'efficacité des contrôles du Secteur pour assurer une surveillance et prendre des mesures correctrices appropriées. Au cours des années antérieures à notre vérification, on semble avoir eu très peu recours aux services de vérification interne et d'évaluation des programmes du ministère au sein du Secteur.

9.95 Même si récemment on s'est efforcé d'examiner les objectifs au moment d'établir le plan à long terme du Secteur, nous avons constaté des contradictions entre les objectifs énoncés dans ce plan et ceux formulés dans d'autres documents de planification opérationnelle. Cela nous amène à conclure à l'insuffisance des contrôles exercés au sein du Secteur sur le processus d'établissement des objectifs. Selon les rapports de vérification, certains gestionnaires visaient des objectifs différents de ceux qui figuraient dans les documents de planification officiels.

9.96 Mis à part la direction de l'Électricité, la direction de l'Uranium et de l'Énergie nucléaire, la division du Charbon et certains secteurs de la division des Énergies renouvelables, nous avons constaté que les gestionnaires avaient omis d'obtenir ou d'effectuer une évaluation récente des marchés ou des secteurs économiques que leur programme était censé infléchir. La récente évaluation du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes constituait un effort marqué pour obtenir ce genre de renseignements, même si on en était à la sixième des dix années prévues d'un programme de $ 2,2 milliards. Un certain effort en ce sens a également été fait dans le cadre du Programme canadien de remplacement du pétrole.

9.97 Le Secteur a omis de mettre au point le potentiel de surveillance et d'évaluation de son environnement global. En l'absence de telles évaluations, il lui est difficile de mettre au point des énoncés de politique valables, de faire en sorte que son portefeuille de programmes permette d'atteindre les objectifs approuvés, ou de vérifier si les programmes sont toujours pertinents dans le contexte des conditions actuelles ou éventuelles du marché et de l'économie.

9.98 Le Secteur devrait exiger des gestionnaires qu'ils surveillent leurs programmes et veillent à ce que les mesures correctrices soient prises en temps opportun.

9.99 Le Secteur devrait effectuer un examen en profondeur de l'énoncé des objectifs de ses divers programmes et unités organisationnelles et assurer le contrôle et l'uniformité sur les modifications qu'on y apporte.

9.100 Le Secteur devrait améliorer la connaissance qu'il a du milieu dans lequel il exploite ses programmes et de leur effet sur ce milieu.

9.101 Le Secteur devrait élaborer un plan d'ensemble visant l'examen, la vérification et l'évaluation des programmes, veiller à ce que des rapports soient soumis et examinés et à ce qu'il soit donné suite aux recommandations visant à apporter des améliorations.

Bureau et Comité de la recherche et du développement énergétiques

Données de base

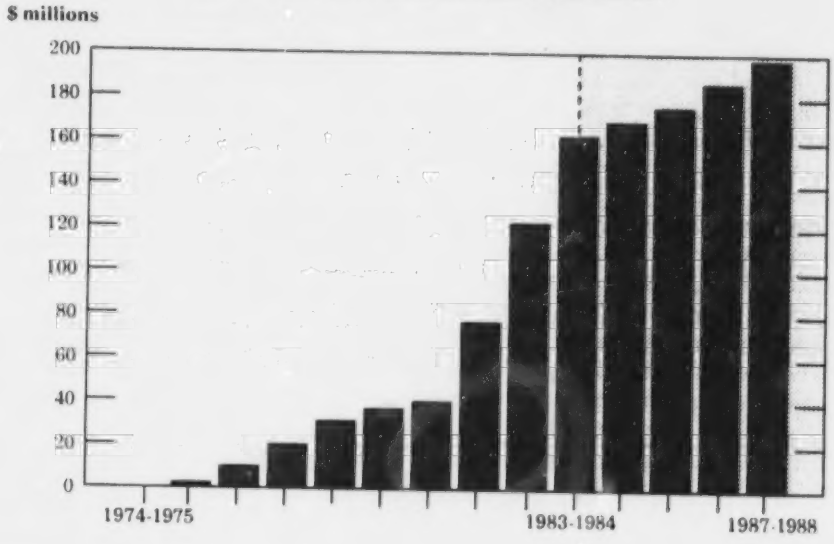
9.102 Le Bureau de la recherche et du développement énergétiques (BRDE) a été mis sur pied en 1974 pour épauler un comité de hauts fonctionnaires responsables de la recherche et du développement énergétiques dans divers ministères. Le rôle du comité consiste à élaborer, mettre en oeuvre, examiner et coordonner le programme fédéral de la recherche et du développement énergétiques. Il doit, entre autres, conseiller le Conseil du Trésor en ce qui concerne les fonds en R et D énergétiques à attribuer à chaque ministère ou organisme. En 1980, les fonds contrôlés par le comité s'élevaient à environ $ 40 millions; pour 1984, le montant total attribué atteint $ 162,6 millions par année. La pièce 9.3 illustre la courbe de croissance des dépenses depuis 1974.

9.103 Le comité a mis au point un système complexe pour l'examen du mode d'allocation et d'utilisation des ressources en matière de recherche et de développement énergétiques. Les dépenses en R et D énergétiques sont divisées en sept secteurs généraux correspondant chacun à une "tâche". Chaque "tâche" est ensuite divisée en programmes, sous-programmes et projets. L'examen du comité s'ajoute à l'examen de la direction dans les ministères qui reçoivent des fonds du comité. Le comité fournit une orientation périodique en matière de politique aux coordonnateurs et aux gestionnaires de R et D. Les ministères et les organismes préparent des propositions de projets. Le personnel du BRDE coordonne l'examen de ces propositions par les comités interministériels et les allocations de ressources proposées sont soumises au comité qui les étudie et fait ses recommandations au département d'État au Développement économique et régional, au Cabinet et au Conseil du Trésor qui décide, en dernière analyse, de l'allocation réelle des ressources. La pièce 9.4 illustre ce processus d'examen. Vingt-trois ministères ou organismes ont participé au processus qui a permis l'allocation de fonds de R et D énergétiques à 14 ministères. Il existe 42 comités de coordination interministériels et plus de 100 autres comités d'examen.

9.104 Portée de la vérification. Nous avons examiné les méthodes du comité et du BRDE dans trois secteurs: planification et coordination; sélection et surveillance des travaux de R et D; examen et évaluation. Notre examen ne s'étendait pas à la qualité ou à la valeur de la recherche énergétique effectuée ou encore à la pertinence de l'allocation des fonds.

Pièce 9.3

AUGMENTATION DU FINANCEMENT DE LA RECHERCHE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉNERGÉTIQUES PAR LE COMITÉ, DE 1974-1975 À 1987-1988
(en dollars courants de l'année donnée)



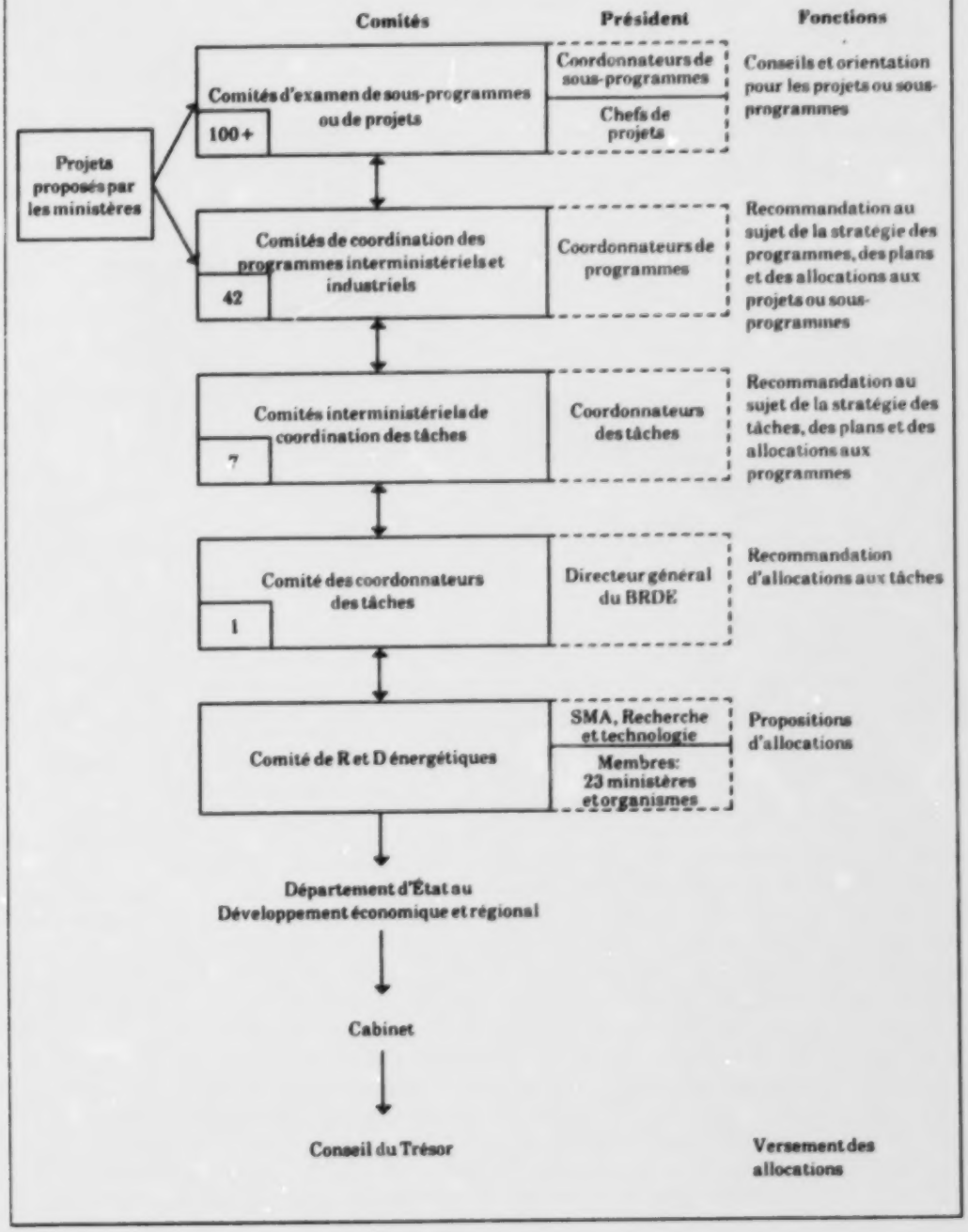
Observations

9.105 Le BRDE s'acquitte convenablement de ses fonctions de secrétariat pour le comité et de coordonnateur pour les activités du gouvernement fédéral en matière de R et D énergétiques. Des améliorations seraient néanmoins souhaitables dans certains secteurs, notamment l'examen et l'évaluation.

9.106 **Planification et coordination.** Les processus de planification et de coordination du comité et du bureau sont généralement satisfaisants, à une exception près. Dans les premières années d'existence du comité, il avait été décidé d'exclure du processus d'examen et de coordination les dépenses relatives aux activités de R et D énergétiques déjà en cours. En 1982-1983, les dépenses totales du gouvernement fédéral en R et D énergétiques s'élevaient à $ 338 millions répartis de la façon suivante: $ 103,8 millions dépensés par ÉACL; $ 123,1 millions sous le contrôle du comité; et le reste, soit $ 111,3 millions imputés à divers ministères comme faisant partie de leurs dépenses en activités de R et D énergétiques déjà en cours. Un montant supplémentaire de $ 23,3 millions a été dépensé par les ministères en 1982-1983 à des aspects scientifiques et technologiques du développement énergétique, y compris la démonstration de nouvelles sources d'énergie et de techniques de conservation. À la lumière des deux exceptions ci-dessus totalisant $ 134,6 millions, on peut se demander si la coordination du comité en matière de R et D énergétiques

Pièce 9.4

R et D ÉNERGÉTIQUES
STRUCTURE DES COMITÉS ET DE L'EXAMEN



peut être vraiment efficace. De toute évidence, le comité devrait prendre ces dépenses en considération de façon explicite dans l'allocation des fonds qui sont sous son contrôle.

9.107 Sélection et surveillance des travaux de R et D. Le système d'établissement d'un ordre de priorité et de sélection des projets ou des programmes du BRDE se fonde en grande partie sur le jugement professionnel d'hommes de science, de technologues, de groupes responsables des politiques et de groupes d'utilisateurs et sur un certain nombre de comités d'examen de projets de recherche pour choisir les projets de R et D énergétiques les plus susceptibles d'atteindre les objectifs fédéraux en matière d'énergie. À la suite d'entrevues avec les participants et d'un examen des documents disponibles, nous en sommes venus à la conclusion que le processus d'allocation des fonds en matière de R et D énergétiques est satisfaisant, même s'il est parfois informel. Par ailleurs, la surveillance exercée assure de façon raisonnable que les fonds sont utilisés aux fins approuvées au niveau des programmes et des projets.

9.108 Cependant, l'importance croissante des fonds contrôlés par le comité, combinée à une tendance récente vers la commercialisation des résultats en matière de R et D énergétiques, laissent présager qu'il faudrait dans certains secteurs des méthodes de gestion plus explicites en matière de sélection et d'allocation. L'importance que revêt cette tendance vers la commercialisation tient au fait qu'il est désormais généralement reconnu que les recherches menées sans tenir compte des possibilités d'innovation sont moins susceptibles de mener à des innovations que les recherches qui tiennent compte de cette question. Les critères de sélection peuvent inciter les personnes qui soumettent des projets de recherche à tenir compte des possibilités d'innovation. Au cours de notre examen, nous avons constaté que certains comités d'examen des programmes proposent à leurs membres des lignes directrices et des critères détaillés, alors que d'autres comités ne disposent d'aucune ligne directrice appropriée ou d'aucuns critères écrits pour la sélection des projets. En conséquence, nous en sommes venus à la conclusion que le processus de sélection du BRDE gagnerait à être plus structuré dans certains cas et, par voie de conséquence, amélioré.

9.109 Examen et évaluation. Au cours de notre vérification, nous avons examiné les contrôles en place pour 12 grands projets. Au niveau des projets, les processus d'examen et d'évaluation du BRDE peuvent inclure un certain nombre de mécanismes allant de comités consultatifs de programmes ou de secteur en passant par des systèmes officiels de gestion des projets du ministère, à des comités d'examen indépendants, et spéciaux. Par exemple, en février 1983 était mené un examen des "tâches" sur les combustibles fossiles. CANMET, l'organisme fédéral principal chargé de la "tâche" des combustibles fossiles, avait préparé alors une importante documentation à l'intention des examinateurs du BRDE, du département d'État chargé des Sciences et de la Technologie et du Conseil national de recherches. À notre avis, un bon nombre des examens menés, même s'ils traitaient avec pertinence de questions également pertinentes, n'étaient pas suffisamment exhaustifs (au niveau des projets particuliers) et les examinateurs n'étaient pas suffisamment indépendants pour être admissibles comme examinateurs et évaluateurs. En outre, une part importante des travaux du comité au niveau des "tâches" effectuées entre 1974 et 1982 n'ont pas fait l'objet d'évaluations de rendement indépendantes après le fait.

9.110 Notre conclusion, dans l'ensemble, est que les processus d'examen et d'évaluation mis au point par le BRDE ne sont pas suffisants pour assurer une évaluation externe convenable des "tâches" et des programmes importants.

9.111 Nous croyons qu'il faudrait mettre au point un plan détaillé pour l'examen et l'évaluation de toutes les activités financées par le comité et des ressources attribuées pour exécuter le plan. Au niveau plus général des "tâches" et des programmes, des évaluations périodiques, indépendantes de la gestion du programme, pourraient permettre de vérifier si les activités financées par le comité sont conformes aux objectifs énergétiques du gouvernement fédéral et si l'on peut raisonnablement s'attendre à ce que ces activités contribuent de façon rentable à promouvoir le développement énergétique au Canada. Afin d'obtenir une vue complète, il faudrait que le BRDE fasse rapport au comité des activités d'examen et d'évaluation des ministères en matière de R et D énergétiques. Ces rapports ministériels devraient normalement inclure des évaluations périodiques et indépendantes des progrès réalisés dans le cadre des projets ou des programmes, de la pertinence et de la qualité des travaux de recherche menés et de la possibilité d'atteindre les résultats désirés.

9.112 Le BRDE devrait avoir davantage recours à des spécialistes de l'extérieur pour examiner et évaluer l'efficacité des "tâches" et des programmes en matière de R et D énergétiques.

9.113 Le BRDE devrait élaborer, à l'intention de tous les comités, des procédés de sélection de projets plus détaillés et plus officiels.

9.114 Le comité devrait prendre des mesures visant à assurer que toutes les dépenses fédérales consacrées à la science et à la technologie dans le domaine de l'énergie soient dûment prises en compte dans l'allocation des fonds de recherche et de développement énergétiques qu'il contrôle.

Administration des mesures d'encouragement du secteur pétrolier

Données de base

9.115 L'Administration des mesures d'encouragement du secteur pétrolier (AMESP) applique deux éléments clés de la législation relative au PEN: la Loi sur la détermination de la participation et du contrôle canadiens (DPCC) et la Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier (PESP). Ces deux projets de loi étaient administrés par deux organisations distinctes jusqu'à juillet 1982, alors que ces lois étaient promulguées et leur administration réunie dans le cadre de l'AMESP. En 1982-1983, le budget d'exploitation de l'AMESP était de $ 23,6 millions et l'effectif autorisé, de 350 employés. Les montants consacrés aux mesures d'encouragement du secteur pétrolier devraient totaliser $ 4,6 milliards en avril 1985.

9.116 Dans le cadre de ses attributions comme administrateur d'un élément clé du PEN, l'AMESP participe à la réalisation de deux grands objectifs: "assurer la sécurité de l'approvisionnement en pétrole" et "donner aux Canadiens l'occasion de participer au développement de leur industrie pétrolière et gazière".

9.117 La Loi sur la DPCC prévoit l'émission de certificats de propriété et de contrôle canadiens pour les personnes ou les entreprises qui adressent une demande d'aide en vertu du Programme fédéral d'encouragement du secteur pétrolier, du Programme de l'Alberta d'encouragement du secteur pétrolier et de certains types de permis d'exploration dans des régions désignées Terres du Canada, illustrées à la pièce 9.5. La Loi sur le programme d'encouragement du secteur pétrolier donne aux personnes et aux entreprises qui satisfont aux exigences fondamentales de propriété et de contrôle le droit à des paiements d'encouragement pour certaines dépenses admissibles, c'est-à-dire des dépenses engagées pour l'exploitation et l'exploration pétrolières et gazières au Canada. Les deux lois prévoient spécifiquement que, dans certaines circonstances, la décision est laissée à la discrétion du ministre s'il juge que l'application stricte de la Loi serait "manifestement injuste" (Loi DPCC) ou "pas dans l'intérêt du public" (Loi PESP). Dans une large mesure, le pouvoir discrétionnaire du ministre a été délégué à l'administrateur, qui est le principal responsable de l'AMESP.

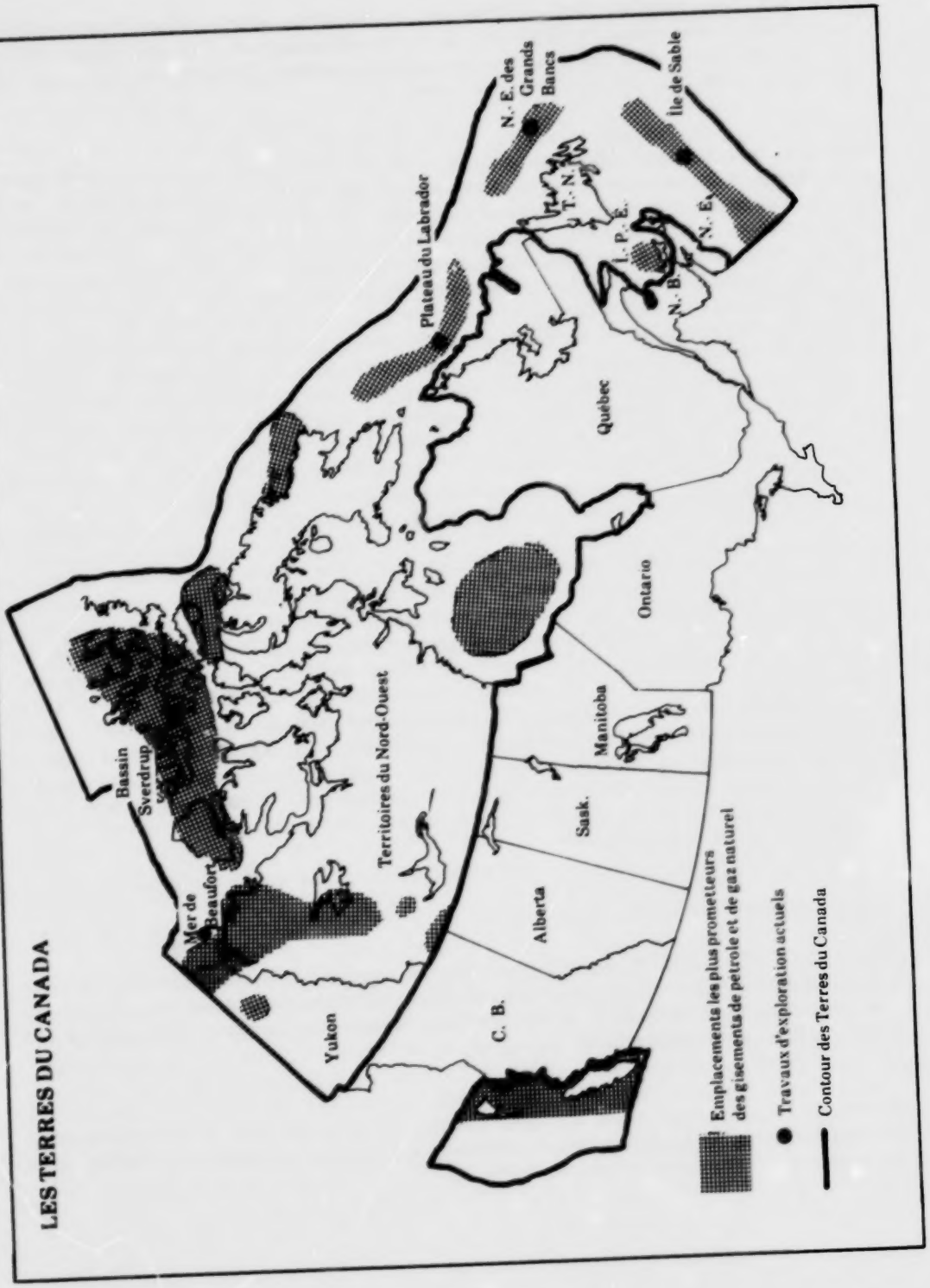
9.118 La tâche principale de l'AMESP consiste à verser d'importants montants d'argent à des groupes admissibles pour des dépenses admissibles. Une de ses fonctions essentielles est la mise à jour des critères d'admissibilité en modifiant les règlements afférents aux lois en fonction de la situation énergétique, de l'état de l'industrie et des applications particulières. Cette fonction de mise à jour doit être étayée par des analyses des précédents, des répercussions de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, des contraintes écologiques et l'évaluation des répercussions et des effets du programme. Nous croyons qu'avec l'expérience, le programme devrait, par sa nature, atteindre un point où l'application du règlement deviendrait la règle et où le nombre de précédents et les occasions d'exercer le pouvoir discrétionnaire du ministre deviendraient l'exception. Cela permettrait d'assurer que toutes les demandes sont soumises aux mêmes règles et que ces règles sont connues de tous les requérants éventuels.

Objet et portée de la vérification

9.119 Notre vérification avait pour objet de déterminer si, dans l'administration du programme, on avait suffisamment tenu compte des principes d'économie et d'efficience, si l'on avait établi des méthodes satisfaisantes pour mesurer l'efficacité et faire rapport à ce sujet et si l'on s'était conformé aux textes réglementaires.

9.120 La présente section de notre rapport porte sur la surveillance et l'évaluation du programme, les systèmes de contrôle du programme, la gestion des dossiers, la réalisation du programme et les contrôles sur ses dépenses.

Pièce 9.5


LES TERRES DU CANADA
Emplacements les plus prometteurs des gisements de pétrole et de gaz naturel
Travaux d'exploration actuels
Contour des Terres du Canada
Yukon
C. B.
Alberta
Sask.
Manitoba
Ontario
Québec
T. N.
I. P. É.
N. B.
N. É.
N. E. des Grands Bancs
Île de Sable
Plateau du Labrador
Territoires du Nord-Ouest
Mer de Beaufort
Bassin Sverdrup

Observations

9.121 **Sommaire.** Bien que l'AMESP soit administrée conformément aux lois et pratiques gouvernementales appropriées, certaines fonctions clés de gestion ne sont pas encore exécutées de façon satisfaisante. La pertinence de certaines hypothèses sur lesquelles repose le programme n'a pas été évaluée à la lumière de l'expérience.

9.122 **Surveillance du programme.** En gros, la surveillance d'un programme consiste à faire le point sur son orientation et le succès de son déroulement. Un système de surveillance bien conçu peut aider la direction à prévoir les problèmes d'exploitation et l'évolution du milieu et à réagir en conséquence. Voici quelques-unes des questions qu'un système de surveillance permettrait d'étudier et de résoudre dans le cadre de l'AMESP:

- Les circonstances ont-elles changé au point de justifier la révision des lois?

- Des modifications aux règlements sont-elles nécessaires?

9.123 Il y a une surveillance rigoureuse des délais de traitement des demandes présentées en vertu de la Loi sur la DPCC et de la Loi sur le PESP. Avant la mise en marche du programme, l'AMESP a fait de sérieux efforts pour prévoir les charges de travail. Nous avons cependant constaté qu'il n'existe aucun système officiel pour surveiller les charges de travail réelles. En outre, les systèmes de mesure du rendement, même s'ils sont plus élaborés dans les opérations du Programme d'encouragement du secteur pétrolier, sont toutefois insuffisants en ce qui a trait à l'évaluation de l'efficience, à l'établissement de comparaisons aux normes et à l'analyse des écarts. La direction est au courant de ces lacunes et des efforts louables ont été déployés pour améliorer les systèmes de mesure et l'utilisation d'indicateurs de rendement.

9.124 Même si à un certain moment on a tenté de mettre au point un cadre pour la surveillance des répercussions et des effets du programme, on n'y a pas effectivement donné suite. À l'heure actuelle, seules des études à des fins particulières sont proposées. La direction nous a avisé qu'elle se propose d'effectuer prochainement une évaluation préliminaire visant à peser les répercussions à court terme du programme. Ces mesures de surveillance s'inscriraient également dans le cadre d'une évaluation à long terme de l'efficacité du programme.

9.125 Une évaluation des effets et des répercussions à long terme du programme s'impose également. Parmi les répercussions importantes qu'on n'avait pas encore déterminées au moment de la vérification, mentionnons:

- la totalité des coûts et des avantages de la "canadianisation" et les progrès accomplis vers la sécurité de l'approvisionnement pétrolier;

- l'effet net des mesures d'encouragement sur les activités d'exploration et le taux de réussite enregistré en termes de découvertes de réserves pétrolières et gazières rentables depuis le lancement du programme;

- la mesure dans laquelle le programme a réussi à intéresser à l'industrie énergétique les petits investisseurs et d'autres sources d'investissement canadiennes;

- les coûts relatifs des projets Beaufort et Hibernia et leur éventuelle contribution à l'autosuffisance pétrolière;

- la mesure dans laquelle la transformation du capital-actions en dettes étrangères a affecté le "contrôle canadien" dans l'industrie pétrolière et gazière;

- l'efficacité des fonds du PEN investis dans des mesures d'encouragement à l'exploration par rapport à ceux investis dans l'économie d'énergie.

9.126 **Évaluation du programme.** On a bien prévu une évaluation de l'AMESP qui devrait prendre fin en 1986, mais elle arrivera trop tard pour fournir à la direction des renseignements utiles aux grandes étapes du déroulement du programme. Lorsque cette évaluation sera complétée, plus de $4,6 milliards auront été versés sous forme d'encouragements. Étant donné l'ordre de grandeur des montants et l'importance donnée au programme, l'échéancier prévu pour l'évaluation devrait préoccuper au plus haut point le gouvernement. La conduite de l'évaluation de ce programme engage l'ensemble d'ÉMR et exige la participation de plusieurs organismes en plus de celle de l'AMESP. Par conséquent, la planification et le contrôle de l'évaluation du programme dépassent largement la compétence de l'AMESP, même si cette dernière doit jouer un rôle de premier plan à toutes les étapes de l'évaluation.

9.127 La direction ayant reconnu le problème de l'échéancier de cette évaluation, un nouveau plan a été mis au point pour examiner, sur une base provisoire, les problèmes d'efficacité les plus importants pour l'AMESP et pour l'industrie. D'autres groupes d'ÉMR participeront également à ce processus dont les résultats devraient être connus vers la fin de 1983.

9.128 **ÉMR devrait coordonner le calendrier des études d'évaluation du programme afin de s'assurer que les renseignements seront disponibles en temps utile pour permettre de prendre les décisions qui s'imposent.**

9.129 **L'AMESP devrait s'assurer que les questions d'efficacité fondamentales reliées à son mandat font partie de l'étude d'évaluation et que les systèmes de surveillance permettront d'alimenter la base de données de l'évaluation. Il faudrait, en attendant, mettre en oeuvre dès que possible un système de surveillance visant à générer des données suffisantes pour permettre à la direction de régler les problèmes de rendement du programme qui pourraient surgir à court terme.**

9.130 **Systèmes de contrôle - PESP.** Nous avons ici examiné deux systèmes critiques - le traitement des demandes et le traitement des paiements. Le contrôle des

paiements permet d'assurer que les demandeurs admissibles reçoivent les paiements auxquels ils ont droit. Même si les contrôles exercés sur le traitement des demandes sont généralement bons, notre vérification a permis de déceler des secteurs qui auraient besoin d'amélioration. Les documents sur lesquels s'appuient l'examen de l'analyste de cas et l'examen du gestionnaire sont insuffisants à l'heure actuelle. La direction est au courant de cette lacune; elle avait déjà été constatée par d'autres.

9.131 L'AMESP admet que le processus d'évaluation des cas laisse à désirer parce que les analystes travaillent sur la base de renseignements fournis par les demandeurs, renseignements dont l'authenticité n'est pas vérifiée au moment de l'évaluation. Pour pallier à cet inconvénient, on a créé une fonction de vérification des demandes. À l'heure actuelle, les travaux de vérification ont surtout porté sur l'année 1981 du programme d'encouragement dont les paiements ont débuté au mois de juillet 1982. Quatre vérifications ont été complétées à ce jour et les rapports ont été présentés. Les autres vérifications pour l'année 1981 doivent être terminées vers la fin de septembre 1983.

9.132 **Systèmes de contrôle – DPCC.** Ici encore nous avons examiné deux systèmes critiques – le traitement des demandes pour la détermination de l'état de contrôle et du taux de participation canadienne. Nous avons relevé deux lacunes dans les systèmes actuels. Tout d'abord, les analystes de cas ne disposent, pour effectuer leur évaluation, d'aucune directive interne concernant la justification écrite de l'information utilisée dans l'analyse. Il est donc difficile, aux fins de contrôle de la qualité, de vérifier si l'évaluation a été convenablement effectuée. Ensuite, la méthode à utiliser pour effectuer un examen de la qualité des évaluations des analystes n'est pas suffisamment définie. Une vérification auprès des demandeurs est prévue dans la loi sur la DPCC, mais cette fonction en est encore au stade de la planification. Au moment de notre vérification, on était à rédiger un guide des procédés à utiliser.

9.133 **La justification écrite des évaluations de cas faites en vertu de la Loi sur la DPCC devrait être suffisamment exhaustive pour permettre la vérification de la qualité des analyses de cas et les examens subséquents.**

9.134 **Gestion des dossiers.** Dans notre examen du processus de prise de décisions du programme, nous avons constaté que les documents résumant les décisions clés de l'AMESP ne sont pas tous aussi complets les uns que les autres. Ainsi, dans certains cas, les documents joints aux dossiers des demandeurs étaient insuffisants pour permettre aux analystes de cas de relever des précédents pertinents. En outre, notre examen a révélé que plusieurs dossiers de cas des archives centrales ne contenaient pas toutes les décisions prises par les comités d'examen et d'approbation. Comme une bonne analyse des précédents se fonde sur l'ensemble des décisions déjà prises, cette lacune dans les archives du programme augmente les risques de manque d'uniformité, voire d'égalité, dans le traitement des demandeurs. En règle générale, l'AMEP ne fait pas d'analyse des motifs qui appuient les décisions discrétionnaires, des coûts qu'elles entraînent et des tendances à exercer ce genre de pouvoir. La connaissance de ces données serait pourtant utile pour l'administration continue du plan de contrôle réglementaire, et elles pourraient enrichir la base de données pour la surveillance et l'évaluation du programme et l'application des contrôles financiers.

9.135 L'AMESP devrait s'assurer que la documentation dans les dossiers des demandeurs et les dossiers des archives centrales est suffisante pour permettre d'examiner la qualité du traitement des cas et pour fournir les données nécessaires à l'analyse des tendances qui se font jour dans l'utilisation des pouvoirs discrétionnaires. Toutes les tendances dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires devraient être surveillées de près et leurs répercussions analysées.

9.136 Nous avons noté un cas ou le règlement a dû être modifié pour inclure des dépenses jusque-là inadmissibles. Les modalités d'application du règlement ont été définies de façon si rigide qu'elles permettaient à un requérant, tout au plus, de s'en prévaloir. Nous émettons des doutes sur l'utilité de la modification d'un règlement en vue de permettre d'effectuer des paiements, lorsqu'une telle modification n'est pas à l'avantage de la majorité.

9.137 Réalisation du programme. Les fonctions essentielles des responsables de l'exécution du programme consistent à déterminer l'admissibilité des requérants et à faire en sorte que les requérants admissibles reçoivent les avantages auxquels ils ont droit. La Loi sur la DPCC prévoit un processus permettant de déterminer le taux de participation et l'état de contrôle canadiens d'un demandeur. La Loi et le règlement sur le PESP exigent que l'on procède à l'examen de chaque demande de paiement en regard des critères d'admissibilité des frais et des niveaux de subvention approuvés.

9.138 Nous avons constaté que l'AMESP s'acquitte généralement bien de ses fonctions en ce qui a trait à la détermination de l'admissibilité des demandeurs et des montants auxquels ils ont droit. Cependant, nous avons noté que plusieurs hypothèses importantes liées à la réalisation du programme n'avaient pas été revues.

9.139 Ainsi, selon la Loi sur le PESP, lorsqu'un demandeur entreprend des activités d'exploration sur un terrain appartenant à des étrangers, il doit faire état d'un taux minimum de participation directe pour que les frais d'exploration soient admissibles au montant maximum prévu au titre du PESP. La participation directe d'un copropriétaire est la proportion des bénéfices éventuels qu'il doit recevoir. Sur des terrains appartenant à des étrangers et non encore explorés, un requérant dans le cadre du PESP qui paie 100 p. 100 des frais d'exploration doit obtenir une participation d'au moins 50 p. 100 ("deux pour un") pour que les frais d'exploration soient admissibles au montant maximum prévu au titre du PESP. De même, sur un terrain appartenant à des étrangers, lorsqu'il existe un gisement connu de gaz ou de pétrole, un requérant au PESP qui assume 100 p. 100 du coût de forage d'un puits doit obtenir au moins une participation de 10 p. 100 ("dix pour un"). Au cours de notre vérification, nous n'avons relevé aucune indication que le caractère raisonnable de ces taux minimums ait été évalué en fonction des objectifs du PEN et d'une utilisation rentable des fonds publics.

9.140 L'AMESP devrait déterminer si le taux de participation minimum qu'il faut obtenir pour que les frais d'exploration soient admissibles aux paiements prévus au titre du PESP est raisonnable.

9.141 Une deuxième hypothèse de base concerne la détermination de l'état de contrôle. L'état de contrôle d'un demandeur est un facteur important dans l'exécution du programme, puisque le contrôle canadien est une condition utilisée pour déterminer le niveau des contributions à verser. La contribution maximale que peut obtenir un demandeur dont l'entreprise n'est pas sous contrôle canadien est égale à 25 p. 100 des frais d'exploration admissibles; un demandeur dont l'entreprise est sous contrôle canadien a droit à des contributions pouvant atteindre jusqu'à 80 p. 100 de ses frais admissibles. Par exemple, une société sous contrôle canadien affichant un taux de participation canadienne de 70 p. 100, et dont les frais admissibles s'éleveraient à $ 10 millions, aurait droit à des contributions de $ 8 millions dans le cadre du PESP. Si cette même société était sous contrôle étranger, la contribution maximale qu'elle pourrait obtenir serait de $ 2,5 millions, nonobstant l'importance de la participation canadienne.

9.142 Il existe deux façons de déterminer l'état de contrôle d'un demandeur. Les demandeurs peuvent s'adresser soit à l'AMESP soit à l'Agence d'examen de l'investissement étranger. En vertu de la Loi sur la DPCC, l'AMESP est tenue de s'en tenir à l'avis du ministre de l'Industrie et du Commerce, qui désigne une certaine entité comme étant sous contrôle canadien si cette entité a demandé un avis au titre de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. L'existence de deux méthodes comporte le risque que la détermination de l'état de contrôle ne soit pas faite de façon uniforme pour différents demandeurs dont le taux de participation ou l'état de contrôle canadien sont très semblables. Ce manque d'uniformité peut découler du fait que la Loi sur la DPCC autorise l'AMESP à utiliser des sources de renseignements plus étendues, à imposer la divulgation et à vérifier les renseignements fournis.

9.143 L'AMESP devrait revoir le processus pour déterminer l'état de contrôle canadien et voir si des recommandations visant à modifier la Loi sur la DPCC s'imposent à cet égard.

9.144 Contrôles sur les dépenses du programme. Nous avons constaté lors de notre examen des lois régissant le Programme d'encouragement du secteur pétrolier que celui-ci est essentiellement axé sur la demande. Environ 95 p. 100 des dépenses totales concernent les Terres du Canada où les accords d'exploration avec l'industrie sont négociés par l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada d'ÉMR. Ces accords constitueront la base de la plupart des demandes de contributions au titre du PESP. Cette demande possible est illimitée et nous sommes d'avis qu'il faudrait exercer un contrôle approprié de l'évolution et du volume prévisibles des demandes. Il faudrait pour ce faire que l'AMESP soit suffisamment renseignée sur le montant estimatif des contributions à verser par suite des accords négociés par l'Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada. Le caractère raisonnable de ces estimations et des tendances à long terme doit être pris en considération.

Direction des Programmes des prix du pétrole et indemnisation

Données de base

9.145 Les articles 65.11 à 65.19 de la Loi sur l'administration de l'énergie autorisent l'imposition de redevances d'indemnisation pétrolière (RIP) sur le pétrole canadien et

étranger ainsi que sur les produits pétroliers étrangers fabriqués, consommés ou vendus au Canada. Les articles 71 à 76 de la même Loi autorisent le paiement d'une indemnisation aux importateurs de pétrole brut, aux producteurs de nouveau pétrole classique, d'ancien pétrole spécial et de pétrole synthétique ainsi qu'aux entreprises pour le transfert intérieur du pétrole entre Montréal et l'Est du Canada et enfin pour le remplacement du pétrole brut étranger par du pétrole canadien.

9.146 Ces redevances et paiements sont effectués conformément aux objectifs du programme qui sont les suivants: obtenir un prix uniforme, exception faite du coût du transport, pour le pétrole brut utilisé au Canada; établir au Canada un équilibre entre les intérêts des consommateurs et ceux des producteurs; protéger les consommateurs canadiens contre l'instabilité des prix du pétrole sur le marché international; favoriser l'établissement et la production d'une source d'approvisionnement suffisante de pétrole brut pour que le Canada soit autosuffisant.

9.147 L'article 77 de la Loi sur l'administration de l'énergie a introduit le concept de la Comptabilité des indemnisations pétrolières (CIP). En vertu de ce principe, depuis le 23 juillet 1982, sont regroupées sous une même rubrique d'une part les recettes découlant des redevances d'indemnisation pétrolière (RIP) et d'autre part les dépenses relatives au Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole (PIIP), au Programme des prix de référence du nouveau pétrole, au Programme du prix spécial de l'ancien pétrole, au Programme d'indemnisation du prix du pétrole synthétique et au Programme d'indemnisation relatif au transfert du pétrole canadien ainsi qu'au Programme d'échange de pétrole brut.

9.148 Le tableau ci-dessous donne un résumé des recettes et des dépenses de ces programmes.

	1982-1983	1981-1982
	(en millions de dollars)	
Recettes		
Redevances d'indemnisation pétrolière	$ 3 031	$ 4 265
Dépenses		
Indemnisation des importateurs de pétrole	1 398	3 456
Prix de référence du nouveau pétrole	454	17
Prix spécial de l'ancien pétrole	190	0
Programme d'indemnisation du prix du pétrole synthétique	916	720
Programme d'indemnisation relatif au transfert du pétrole canadien	37	0
Programme d'échange du pétrole brut	1	0
	2 996	4 193
Surplus	$ 35	$ 72

9.149 Dans le but de fixer le niveau approprié des RIP, et étant donné l'entente sur les prix de l'énergie conclue avec l'Alberta d'établir, d'ici la fin de 1986, un équilibre entre les recettes et les dépenses relatives à l'indemnisation, les surplus ou déficits sont reportés d'une année à l'autre au moyen du mécanisme d'établissement des taux.

9.150 En 1974, le gouverneur en conseil avait demandé au vérificateur général d'entreprendre une enquête continue sur l'administration des dépenses engagées dans le cadre du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole. Depuis 1978, cette enquête a comporté une vérification du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière (FRIP). Au cours de la présente vérification, nous poursuivons ce travail et faisons rapport de l'administration des recettes et dépenses inscrites sous le concept de la Comptabilité des indemnisations pétrolières dont le PIIP n'est maintenant qu'un seul élément. Notre examen du PIIP et des opérations connexes du FRIP vise la période du 1er avril 1982 au 22 juillet 1982 et l'examen de la CIP porte sur la période du 23 juillet 1982 au 31 mars 1983.

9.151 Notre vérification a porté essentiellement sur le contrôle financier et de la gestion de deux fonctions:

- l'administration des redevances d'indemnisation pétrolière (RIP), ce qui inclut l'établissement des prévisions et des taux et la perception des recettes de RIP;
- le versement des indemnisations, ce qui comporte l'établissement d'un taux d'indemnisation pour le pétrole importé, d'un supplément pour la production canadienne (pétrole nouveau, ancien et synthétique) et le processus de versement des indemnisations et des suppléments.

Observations

9.152 **Recettes.** Les RIP constituent l'unique source de recettes du programme. En vertu de l'accord conclu avec l'Alberta, on prévoit qu'il y aura équilibre d'ici la fin de 1986 entre les dépenses et les recettes globales du programme. La totalité des recettes dépend du taux de redevances qui sera appliqué à la quantité de pétrole consommé au Canada. Les méthodes de prévision utilisées pour établir le taux des redevances sont bien définies et communiquées mais ne sont pas consignées officiellement. Les fonctionnaires de la direction prennent en considération tous les facteurs raisonnables lorsqu'ils recommandent le niveau des RIP. Les taxes versées au titre des RIP par les payeurs sont dûment calculées et les méthodes de perception sont satisfaisantes.

9.153 **Dépenses.** Les dépenses découlent principalement des taux d'indemnisation fixés pour les catégories particulières de pétrole canadien ou importé et des quantités admissibles à une telle production ou importation. Il y a d'autres indemnisations relatives aux échanges et aux transferts. Des procédés appropriés sont en vigueur pour recommander les taux qui conviennent et il existe des contrôles suffisants pour s'assurer de l'exactitude des montants versés relativement aux types de pétrole admissibles selon la Loi.

9.154 **Surveillance du programme.** La Loi sur l'administration de l'énergie stipule que les recettes découlant des RIP doivent servir à subventionner certaines catégories de pétrole seulement. Le contrôle de l'admissibilité à recevoir des versements au titre des RIP est une tâche importante. Le taux d'indemnisation versé aux importateurs dépend en partie du prix mondial du pétrole; par conséquent, la surveillance du prix mondial du pétrole est également une tâche importante. Le paiement de l'indemnisation aux importateurs se fonde sur la quantité que ceux-ci importent, nette de leurs exportations. Il est essentiel de vérifier l'exactitude des quantités importées et exportées qui sont déclarées.

9.155 Il existe des procédés et des contrôles appropriés pour effectuer, dans le cadre de ce programme, la surveillance des principaux facteurs liés aux prix et aux quantités.

Conclusion

9.156 À notre avis, la direction des Programmes des prix du pétrole et indemnisation:

- exerce un contrôle financier approprié sur les recettes et les dépenses;
- a instauré les fonctions de gestion nécessaires et celles-ci sont exécutées de manière satisfaisante;
- fournit des rapports pertinents et en temps opportun sur le programme, comme il est exigé;
- s'est assurée que tous les paiements effectués au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars 1983 ont été dûment traités et que la Loi et le règlement applicables sont respectés en ce qui concerne le paiement de l'indemnisation et du supplément et la perception des recettes.

Administration

9.157 **Gestion de l'utilisation optimale du personnel.** Un important facteur de la mise en oeuvre du PEN de 1980 résidait dans l'aptitude à recruter rapidement du personnel. L'opinion courante veut que les pratiques administratives en vigueur au gouvernement soient des contraintes qui empêchent souvent les ministères d'organiser rapidement les ressources en vue de l'exécution des tâches nouvellement assignées. ÉMR s'inquiétait du fait que les pratiques administratives habituelles touchant les approbations d'ordre organisationnel, la classification et la dotation en personnel rendraient presque impossible une mise en marche rapide du PEN. Pour aider le ministère à faire face à cette contrainte, les organismes centraux ont fait preuve à son égard et à l'égard de son service du personnel de beaucoup de souplesse et lui ont fourni le soutien nécessaire.

9.158 La dotation en personnel de postes dont le niveau de classification n'avait pas été approuvé a été autorisée en se fondant sur une description générale du travail à exécuter plutôt que sur une description d'emploi officielle. Les structures organisationnelles et les classifications ont à maintes occasions été approuvées sans délai par le Conseil du Trésor.

Celui-ci a attribué 150 postes d'affectations spéciales (PAS) au ministère, lui permettant ainsi de muter rapidement d'autres ministères, habituellement par des mutations latérales, des personnes qui convenaient pour les postes. Ces employés mutés pouvaient alors commencer immédiatement à planifier et à mettre en oeuvre les programmes. Ce n'est que plus tard que les descriptions d'emploi ont été rédigées et approuvées. La Commission de la Fonction publique a aidé le ministère dans la recherche de personnes susceptibles d'être recrutées ou mutées à ÉMR. Enfin, on dota le Secteur de l'énergie de son propre service du personnel au titre des ressources administratives spéciales chargées d'établir le PEN. Ces personnes ont joué un rôle clé dans la mise en oeuvre du programme.

9.159 Il n'en restait pas moins certaines contraintes à la mise en oeuvre du programme. Malgré toute la souplesse et le soutien supplémentaires assurés en matière des services du personnel, il a fallu en moyenne 151 jours (presque 6 mois) pour doter les postes à cause de facteurs tels que les forts volumes de travail, la complexité du processus de dotation et la difficulté de trouver des personnes compétentes. En outre, le ministère jugeait que les dispositions du règlement régissant la passation de marchés qui interdisent l'établissement d'une "relation employeur-employé pour les entrepreneurs" l'empêchaient de recourir à des affectations à court terme de personnes du secteur privé pour satisfaire aux besoins urgents et imprévus.

9.160 Lors de notre vérification des contrôles exercés par la direction sur la fonction de gestion de l'utilisation optimale du personnel du Programme de l'énergie d'ÉMR, nous avons tenu compte du défi que posait l'établissement du PEN. L'effectif du Programme de l'énergie, qui était d'environ 370 en octobre 1980, est passé à près de 1 380 en mars 1983. Pour faire face à cette croissance, le nombre de fonctionnaires assumant des fonctions du personnel dans le cadre du PEN a augmenté de 6 à 44. Nous avons fait à la direction un certain nombre de suggestions touchant les processus relatifs au service du personnel qu'il faudrait améliorer maintenant que s'est estompée l'urgence de la dotation en personnel pour la mise en marche du programme. Mentionnons entre autres la planification des ressources humaines et la vérification des descriptions d'emploi et des tâches exécutées.

9.161 **Évaluation des programmes.** L'évaluation des programmes est effectuée au ministère par la direction de l'Évaluation des programmes qui relève du sous-ministre associé. Le ministère a adopté une politique en matière d'évaluation de programmes, a élaboré un plan d'évaluation à long terme et établi des méthodes d'évaluation conformes aux lignes directrices du gouvernement.

9.162 L'an dernier, dans le cadre de la vérification intégrée du Programme des minéraux et des sciences de la Terre, nous avons vérifié la direction de l'Évaluation des programmes. À partir de nos recommandations, ÉMR a procédé, en avril 1983, à une révision de sa politique relative à l'évaluation. Nous avions recommandé que les plans d'évaluation annuels et à long terme soient élaborés en fonction des ressources réelles dont dispose la direction de l'Évaluation des programmes. C'est ce qui a été fait. La direction a instauré de nouvelles méthodes de gestion visant à améliorer le contrôle de l'exécution des projets d'évaluation.

9.163 Pour ce qui est des ressources consacrées à l'évaluation, leur niveau actuel est insuffisant pour permettre à la direction d'évaluer toutes les composantes des programmes d'ÉMR à l'intérieur d'un cycle de 7 ans, soit le plus long recommandé par le Conseil du Trésor. De fait, le plan d'évaluation à long terme d'ÉMR se fonde sur un cycle de 11 ans. En outre, les évaluations de programmes prévues ne tiennent pas compte du "cycle de vie" de nombreux programmes du ministère. Par exemple, comme nous l'avons mentionné plus tôt, le Programme d'encouragement du secteur pétrolier, qui met en cause un montant de quelque $4,6 milliards pour la période de 1980 à 1985, fera l'objet d'une nouvelle négociation avant que n'ait lieu l'évaluation prévue au départ. Nous avons souligné à la direction la faible incidence à escompter de cette évaluation pour améliorer la gestion et l'efficacité du programme.

9.164 Le ministère a demandé au Conseil du Trésor de lui fournir des ressources supplémentaires relativement à l'évaluation. Le plan actuel, qui fait mention d'un cycle de 11 ans, est de toute évidence peu satisfaisant et il faudra trouver des ressources suffisantes pour s'assurer que l'évaluation des programmes soit faite en temps opportun.

9.165 Depuis sa création en 1978 jusqu'au 31 mars 1983, la direction de l'Évaluation des programmes a produit 22 documents d'évaluations à savoir un cadre d'évaluation, 6 études préparatoires à l'évaluation, 9 études d'évaluation et 6 autres documents associés à l'évaluation. De ces documents d'évaluation, 16 concernent le Programme des minéraux et des sciences de la Terre et les 6 autres le Secteur de l'énergie. Cependant, il y a pour le seul Secteur de l'énergie plus de 40 programmes pour lesquels les dépenses prévues de 1981 à 1986 s'élèvent à plusieurs milliards. À notre avis, le ministère n'a pas accordé une attention suffisante à l'évaluation de ces programmes.

9.166 Le ministère a décidé de retarder ses travaux d'évaluation à l'égard du Programme énergétique national jusqu'à la fin de 1982-1983 en alléguant qu'il s'agissait d'un nouveau programme qui devait être d'abord mis en oeuvre. Toutefois, les lignes directrices en matière d'évaluation diffusées par le Bureau du contrôleur général stipulent clairement que les cadres d'évaluation doivent être établis au moment de la mise en marche d'un nouveau programme. Jusqu'à tout récemment, cela n'a pas été fait à ÉMR. Il s'ensuit que les données requises peuvent ne pas être disponibles lorsque les programmes doivent être évalués, compromettant ainsi la possibilité que les évaluations fournissent des renseignements opportuns aux décideurs.

9.167 Au cours de notre vérification de la direction de l'Évaluation des programmes, nous avons examiné la moitié des documents d'évaluation, à savoir 4 études d'évaluation concernant le Programme des minéraux et des sciences de la Terre (PMST) et une portant sur le Programme de l'énergie; 4 études préparatoires à l'évaluation ayant trait au PMST et une autre portant sur le Programme de l'énergie et enfin, un cadre d'évaluation relatif au Programme de l'énergie. À l'exception d'une étude d'évaluation produite il y a plus de 3 ans, tous les documents d'évaluation examinés étaient satisfaisants compte tenu de l'évolution de la fonction.

9.168 Il faudrait attribuer à la fonction d'évaluation de programmes suffisamment de ressources pour permettre des évaluations en temps opportun.

9.169 Vérification interne. Cette année, nous avons évalué la direction de la Vérification interne afin de déterminer si l'on pouvait utiliser le travail qu'elle exécute et dans quelle mesure. Bien que nous ayons noté et signalé des lacunes de faible importance, nous avons conclu que nous pouvions utiliser le travail de vérification exécuté et qu'il y avait eu optimisation des ressources dans ce secteur.

9.170 Gestion et contrôle financiers. Dans notre Rapport de l'an dernier, nous avions mis l'accent sur la gestion financière du Programme des minéraux et des sciences de la Terre. Cette année, nous avons procédé à un examen préliminaire de la fonction financière du Secteur de l'énergie.

9.171 La fonction financière a beaucoup changé depuis le suivi de 1977 de notre Étude sur la gestion et le contrôle financiers effectuée en 1975. Le rapport du suivi de l'Étude dressé par un cabinet d'experts-comptables indépendants comprenait, touchant le besoin d'amélioration, des recommandations à peu près analogues à celles qui avaient été formulées en 1975.

9.172 Même dans un milieu où tout évolue, où les programmes voient rapidement le jour et où les ressources augmentent, on apporte des améliorations au système financier. Mais ce qui nous préoccupe, c'est le temps que l'on met à améliorer l'information de gestion et les services financiers fournis à la direction des programmes. Dans certains cas, les gestionnaires ont conservé leur propre système d'information afin d'avoir des renseignements de contrôle pertinents.

9.173 L'an dernier, nous avons recommandé que la direction de la Gestion financière procède à une évaluation complète de la pertinence du Système de gestion et d'information comptable (MARS) en fonction des besoins des divers utilisateurs. En réponse à cette recommandation, la direction a effectué des révisions et elle se proposait de mettre en oeuvre, en octobre 1983, le Système d'information relatif aux finances et à la gestion (SIFG) qui en a découlé.

9.174 Le personnel financier joue un rôle important dans la prestation d'une vaste gamme de services et de conseils financiers à la direction des programmes. Il s'est vu chargé d'établir, avec le personnel affecté au programme, des rapports qui faciliteront la gestion des ressources financières et autres. Nous avons relevé quelques cas où le personnel financier participe considérablement tant à la gestion financière qu'à celle du programme. Toutefois, nous avons constaté d'autres cas où le personnel financier ne participait pas comme il devait à ces fonctions.

9.175 Le personnel financier devrait toujours participer comme il se doit à la gestion et au contrôle financiers des programmes.

9.176 Améliorations sur le plan de la gestion. Au moment de notre vérification, le directeur des Programmes d'améliorations de gestion du groupe de Planification de la haute direction coordonnait les améliorations apportées aux processus de gestion. Depuis 1979, les améliorations étaient apportées par l'intermédiaire du Programme de gestion et de contrôle (GEC). En 1982, on a mis fin à ce programme et l'on a demandé aux chefs de secteurs de mener à bon terme les projets inachevés. Le programme initial est, à l'heure actuelle, terminé à 70 p. 100 à peu près. Au cours de l'année dernière, très peu de surveillance a été exercée sur le progrès des projets non terminés. Lorsqu'on a mis fin au programme GEC, aucune évaluation des projets terminés n'a été faite afin de déterminer si les lacunes constatées au départ avaient été comblées.

9.177 Durant l'année, des progrès ont été réalisés dans la poursuite de quelques-uns des projets prévus d'amélioration de gestion. Par exemple, on a élaboré des plans à long terme pour le Secteur de l'énergie, on a commencé la Partie III du Budget des dépenses pour le Secteur de l'énergie et l'on a entrepris la révision des systèmes d'information financière et de gestion. Cependant, ce n'est pas avant juin 1983 que le ministère a déterminé la situation globale du processus d'amélioration. Au moment de notre vérification, un plan d'action révisé d'amélioration de la gestion était en voie de préparation.

9.178 Information destinée au Parlement. La Partie III du Budget des dépenses, qui comprend le Plan de dépenses du Programme des minéraux et des sciences de la Terre, a été publiée au cours du printemps de 1983. Le Secteur de l'énergie a reçu comme directive de préparer son Budget des dépenses de 1984-1985 en adoptant ce nouveau mode de présentation. Au moment de notre vérification, des mesures étaient prises pour atteindre ce but.

9.179 Vérification dans le cadre des programmes. Un des aspects du contrôle d'un grand nombre de programmes comportant des paiements faits au public et à d'autres niveaux gouvernementaux ou reçus d'eux réside dans le droit qu'a le ministre d'exiger une vérification des recettes et des dépenses connexes. Ces vérifications peuvent contribuer à s'assurer que le montant approprié de recettes est perçu, que les bénéficiaires des paiements se conforment aux dispositions des accords en vertu desquels ces paiements sont effectués et que le montant des paiements est exact.

9.180 À notre avis, ÉMR devrait s'efforcer d'entreprendre plus de vérifications et d'examens dans le cadre des principaux programmes. Mentionnons à titre d'exemple:

- Détermination de la participation et du contrôle canadiens – la détermination de l'état du contrôle est un facteur clé du processus de paiement en vertu du PESP. La loi a été promulguée en juillet 1982 mais, au moment de notre vérification, la vérification de la détermination de l'état du contrôle en était à l'étape de la planification seulement.

Administration du pétrole et du gaz des Terres du Canada – aucune vérification n'a été entreprise à l'égard des recettes de $ 3,3 millions perçues au cours de l'année au titre de redevances du pétrole et du gaz des terres publiques.

Questions relatives à l'exercice de certains pouvoirs

9.181 Les ministères et organismes du gouvernement doivent disposer des pouvoirs voulus pour leurs activités et les opérations financières qui en découlent. Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les procédés en place pour assurer la conformité aux pouvoirs octroyés par le Parlement et par d'autres. Ce travail de vérification a été effectué selon les normes de vérification généralement reconnues et il a comporté un sondage des dépenses traitées grâce aux procédés du ministère.

9.182 Nous n'avons pas trouvé d'écarts importants et nous avons conclu qu'il existait des procédés appropriés en ce qui a trait aux pouvoirs réglementaires et que ces procédés fonctionnaient de façon satisfaisante. Toutefois, dans le cours de nos autres travaux de vérification, nous avons relevé certaines exceptions.

9.183 **Registre des textes réglementaires.** Dans le cadre de notre vérification, nous devons examiner les textes réglementaires. Le Secrétariat du ministère est l'endroit où l'on devrait normalement trouver un registre complet des textes réglementaires authentiques. Nous avons souvent éprouvé des difficultés parce que parfois les documents d'autorisation nécessaires n'étaient pas signés ou ne figuraient pas au dossier. Le ministère devrait posséder un registre complet de tous ses documents d'autorisation.

9.184 **Évitement du contrôle des dépenses effectué chaque année par le Parlement.** En 1977, le Parlement a voté un crédit de $ 34 millions au titre de subventions pour le remplacement du pétrole et les économies d'énergie sous réserve de conditions approuvées par le gouverneur en conseil. En vertu de cette autorisation, les sommes octroyées ont été déposées dans les comptes bancaires de certaines provinces et ont été dépensées en vertu de 5 accords fédéraux-provinciaux s'étalant sur des périodes prévues de 3 à 10 ans. Il faut signaler que cette façon de procéder permet d'éviter le contrôle des dépenses effectué chaque année par le Parlement.

9.185 **Formulation des accords.** La formulation des accords laisse à désirer. Deux des accords susmentionnés, conclus en 1977 entre le fédéral et les provinces, et un accord de démonstration des économies et des énergies renouvelables de 1980 ne contenaient pas de clauses interdisant aux membres de la Chambre des communes d'être parties aux contrats qui seraient signés, comme l'exige la Loi sur le Sénat et la Chambre des communes. En outre, l'utilisation des intérêts créditeurs au titre des sommes versées dans les comptes en banque ét. blis pour les premiers accords n'est précisée d'aucune manière. Dans trois cas, ces intérêts ont été crédités au programme. Dans deux autres cas, on ne retrouve aucune indication que ces intérêts avaient été crédités alors que le Canada avait versé au total $ 4,5 millions dans les comptes en banque. Nous n'avons pas effectué d'examens détaillés de

toutes les opérations associées à ces accords, mais rien n'indique, à partir des documents que nous avons examinés, qu'ils aient entraîné des abus.

9.186 Contraventions aux modalités d'un accord. En ce qui a trait à l'un des accords fédéraux-provinciaux susmentionnés, on n'a pas obtenu l'approbation du gouverneur en conseil, comme l'exige cet accord, lorsqu'il s'est agi d'obtenir du Canada, au titre d'un projet additionnel, une contribution supplémentaire de $ 500 000. En outre, le projet additionnel ne figurait pas sur la liste des projets approuvés annexée au texte original de l'accord qu'avait approuvé le gouverneur en conseil. Aucune évaluation n'a été effectuée et la plupart des comités de gestion chargés de la surveillance des programmes individuels ne se sont pas réunis au moins une fois par trimestre comme l'exige le texte de l'accord.

9.187 Information destinée au Parlement. Le gouvernement du Canada a accepté de verser à la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick une indemnisation maximale de $ 25 millions par année au titre de pertes liées à la renégociation d'un contrat conclu avec la *Maine Electric Power Corporation* pour l'exportation d'énergie. L'électricité devait être produite à la centrale de Coleson Cove (Nouveau-Brunswick). Ces paiements de subventions pour pertes sont autorisés au poste "Énergie non tirée du pétrole: offre, demande et substitution" du Budget des dépenses. À notre avis, cette présentation des paiements peut être trompeuse pour le Parlement. Elle donne l'impression que ces paiements ont été autorisés au titre de produits de remplacement du pétrole alors qu'en réalité ils ont été versés afin d'indemniser la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick pour la perte d'indemnisations pétrolières, qui cessent d'être versées lorsque le pétrole est utilisé pour produire de l'électricité destinée à l'exportation. Voici un tableau des dépenses engagées à ce titre:

	Total des crédits pour l'énergie non tirée du pétrole (en millions de dollars)	Coleson Cove Subventions versées (en millions de dollars)	Coleson Cove Pourcentage du total
1980-1981	20,8	4	19 %
1981-1982	83,2	25	30 %
1982-1983	236,6	25	11 %

9.188 Paiements non autorisés à un agent. Un agent d'ÉMR a reçu des paiements totalisant $ 240,8 millions au titre du Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes et du Programme canadien de remplacement du pétrole. Ces paiements ne sont pas autorisés par les lois pertinentes. Le ministère est autorisé à faire des paiements aux demandeurs, alors que les paiements versés par l'intermédiaire d'un agent ne sont pas autorisés. La Société canadienne d'hypothèques et de logement sert d'intermédiaire au ministère pour le versement de ces paiements. Le ministère devrait suggérer que l'on apporte des modifications au libellé des lois afin que cette manière de procéder soit autorisée; sinon, il faudrait modifier cette façon de procéder pour respecter les exigences actuelles des lois.

9.189 **Mise en vigueur des règlements.** La Loi sur les textes réglementaires stipule que les règlements n'entrent en vigueur qu'une fois publiés, sauf dans le cas où le règlement a été antidaté. Dans le cas des règlements relatifs au Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC), on a passé outre, à plusieurs reprises, à cette exigence. Par exemple, le DORS 83-47 a été publié le 12 mai 1983, sans indication d'antidate. Toutefois, le Règlement est entré en vigueur le 9 novembre 1982 et les paiements effectués au cours de la période transitoire, même s'ils étaient souhaitables sur le plan opérationnel, n'ont pas été autorisés de manière appropriée. Nous avons relevé deux cas semblables dans le cadre du PITRC.

9.190 **Le ministère devrait s'assurer que:**

- **tous les accords sont rédigés comme il convient;**
- **il existe des procédés visant à s'assurer que l'on respecte les modalités des accords;**
- **les procédés visant à s'assurer du respect des textes réglementaires sont efficaces.**

Compte d'accoissement du taux de propriété canadienne

9.191 Ainsi qu'il est stipulé dans le Programme énergétique national de 1980, le gouvernement du Canada a établi un Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne (CATPC) devant servir uniquement à financer un accroissement de la propriété canadienne dans le secteur de l'énergie. Les recettes provenant de la taxe sur le pétrole et les produits du pétrole et de la taxe sur le gaz naturel et les produits liquides dérivés du gaz sont versées au Fonds du revenu consolidé, mais elles sont réservées à la fin susmentionnée. À ce jour, le CATPC a été utilisé par Petro-Canada pour lui permettre l'acquisition de Petrofina Canada Inc. À l'heure actuelle, le CATPC s'est engagé à accumuler une réserve de $ 500 millions pour permettre au gouvernement du Canada de participer, conjointement avec un groupe de grandes banques à charte canadiennes, à un programme de financement consenti à Dome Petroleum Ltd.

9.192 Il ne nous a pas semblé très clair à qui incombait la responsabilité première du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne.

9.193 **Opérations du Compte d'accroissement du taux de propiété canadienne.** Nous avons entrepris une vérification des opérations du CATPC qui font partie des comptes publics du Canada. Le tableau ci-dessous résume les opérations financières du CATPC au cours des deux périodes de 12 mois terminées le 31 mars 1983 et le 31 mars 1982.

	1983	1982	Total
		(en millions de dollars)	
Rentrées:			
Taxe sur le pétrole et les produits du pétrole	$ 615,4	$ 567,7	$ 1 183,1
Taxe sur le gaz naturel et les produits liquides dérivés du gaz	273,7	218,7	492,4
	889,1	786,4	1 675,5
Versements:			
À Petro-Canada relativement à l'aquisition de Petrofina Canada Inc.	897,9	710,9	1,608,8
	$ (8,8)	$ 75,5	
Solde au 31 mars 1983			$ 66,7

9.194 Engagement à l'égard de la Dome Petroleum. Le 29 septembre 1982, un accord de principe était signé par le gouvernement du Canada, quatre grandes banques à charte canadiennes et la Dome Petroleum Ltd. En vertu de cet accord, et sous réserve de certaines conditions préalables, une aide financière, d'un montant maximal d'un milliard de dollars, était offerte à la Dome Petroleum Ltd. L'accord prévoyait, sous réserve de certaines conditions préalables, l'achat par le gouvernement fédéral de débentures de la Dome Petroleum pour un montant de $ 500 millions de dollars. Les quatre banques à charte canadiennes s'engageait à avancer au gouvernement fédéral les fonds requis pour cet achat, avance qui serait remboursée à même le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne. Dome Petroleum n'est pas obligée d'émettre les $ 500 millions de débentures, mais aucun prélèvement ne pourra être effectué après le 31 juillet 1984. Au 15 septembre 1983, la Dome Petroleum ne s'est pas prévalue des modalités de l'accord et le gouvernement du Canada n'a pas acheté de débentures de la société. Il est donc possible de conclure que cet accord constituait en quelque sorte une "lettre d'accord" octroyée aux créanciers de Dome Petroleum Limitée.

9.195 Faiblesses dans la gestion des fonds publics. Dans notre Rapport de 1982, nous avions émis une opinion, en ce qui concerne l'acquisition de Petrofina Canada Inc. pour $ 1,7 milliard. Nous étions d'avis qu'il y a "une grave lacune dans le processus de gestion des fonds publics lorsque les représentants des ministères et des organismes centraux ne sont pas tenus de répondre du respect des principes d'économie et de l'optimisation des ressources". Nous avions conclu que nous n'étions pas en mesure de vérifier s'il avait été démontré que les principes d'économie avaient été respectés en ce qui a trait à l'acquisition de Petrofina Canada Inc. au coût de $ 1,7 milliard puisque rien n'attestait qu'une évaluation préalable à l'acquisition avait été effectuée. Nous avons mentionné dans notre Rapport de 1982 que nous allions poursuivre notre enquête à ce sujet au cours de la vérification d'ÉMR que nous devions effectuer en 1982-1983.

9.196 Au cours de l'année dernière, nous avons communiqué avec les cadres supérieurs de Petro-Canada leur demandant de démontrer que les principes d'économie avaient été respectés dans l'utilisation de $ 1,7 milliard de fonds publics pour l'acquisition de Petrofina Canada Inc. Nous leur avons également demandé si une évaluation postérieure de l'actif acquis avait été entreprise pour déterminer quelle valeur avait été reçue. La préparation d'évaluations préalable et postérieure à l'acquisition est une pratique acceptée chez les décideurs prudents du secteur privé. Bien que nous ayons été informés par un cadre supérieur de Petro-Canada qu'une évaluation commerciale avait été effectuée avant l'acquisition, nous n'avons pas encore reçu le rapport de cette évaluation. En outre, rien n'indique que l'on ait tenu compte dans cette évaluation de l'incidence éventuelle que cette acquisition aurait sur le gouvernement du Canada. L'incidence sur des aspects tels que la balance des paiements, le taux de change, les recettes fiscales et les besoins futurs possibles en capital méritaient, à notre avis, que l'on fasse une évaluation de l'entreprise avant son acquisition. Nous avons également été informés qu'au printemps de 1983 on avait adjugé à des appréciateurs indépendants un contrat d'évaluation de l'actif acquis, y compris des gisements de pétrole et de gaz.

9.197 Nous avons demandé à Petro-Canada de nous faire parvenir les rapports de ces évaluations mais, en date du 15 septembre 1983, nous n'avions encore rien reçu. En conséquence, nous n'avons pas été en mesure de vérifier si les pratiques d'économie avaient été dûment respectées à l'égard de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. au coût de $ 1,7 milliard et s'il y avait eu optimisation des ressources.

9.198 **Coût global pour le Canada de l'acquisition de Petrofina.** On s'attendrait à ce que le vendeur et l'acheteur mis en cause dans une importante transaction structurent celle-ci de manière à optimiser leur situation fiscale, et partant, à en tirer un avantage réciproque. Les parties qui connaissent les ficelles d'une affaire devraient habituellement savoir ce qu'il leur en coûtera sur le plan fiscal ou quelles économies ils réaliseront au moment de l'évaluation globale d'une telle acquisition ou vente. Le gouvernement du Canada, par l'intermédiaire de ses ministres et de ses représentants auprès du Conseil d'administration de Petro-Canada, a participé à la restructuration de l'entreprise qu'entraînait l'acquisition de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada. Cette restructuration, comportant entre autres la conversion des éléments d'actif de Petrofina Canada en actions privilégiées de Petro-Canada Petroleum Inc., a permis aux détenteurs étrangers d'actions ordinaires de Petrofina Canada Inc. de bénéficier d'une exonération d'impôt sur les gains en capital réalisés au Canada. Nous ne savons pas si l'incidence sur les recettes fiscales du Canada a été calculée et prise en considération lors des évaluations préalables à l'acquisition.

9.199 **Financement de l'acquisition de Petrofina.** Selon les directives reçues du gouvernement fédéral, Petro-Canada a obtenu un prêt de "financement provisoire" pour l'achat des actions de Petrofina Canada Inc. Ces directives ont été suivies de telle manière que Petro-Canada a réalisé un gain de $ 60,7 millions.

9.200 Comme il a été convenu entre Petro-Canada et le gouvernement, le prêt de financement provisoire, y compris les intérêts, est remboursé au moyen de sommes

provenant du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne de sorte que les résultats des opérations financières de Petro-Canada ne s'en trouvent pas modifiés. L'intérêt, au 31 décembre 1982, s'élevait à $ 137 348 000. Le décret en conseil n° 1983-918, en date du 25 mars 1983, exigeait que l'émission de certaines actions ordinaires comporte une prime d'apport correspondant à l'intérêt du financement provisoire. Cette prime d'émission a servi à créer un surplus d'apport aux comptes de Petro-Canada sur lequel l'intérêt du prêt a été imputé, n'entraînant ainsi aucune modification des résultats des opérations financières de Petro-Canada.

9.201 Dans les états financiers vérifiés de Petro-Canada pour l'année terminée le 31 décembre 1982 on peut lire que "ces frais de financement, moins les impôts sur le revenu reportés de $ 60 744 000 ont été débités à ce surplus d'apport". Cela signifie que Petro-Canada a soustrait de son revenu imposable le montant d'intérêt du prêt de financement provisoire afin de réduire son impôt exigible. Par conséquent, Petro-Canada se retrouve avec un solde créditeur ou un gain dans son compte de surplus d'apport qui s'élève à $ 60 744 000. En d'autres termes, Petro-Canada a reçu pleine compensation pour les intérêts payés relativement au financement provisoire dont le montant est de $ 137 millions et a réduit son impôt exigible de $ 60,7 millions, améliorant ainsi sa situation financière déclarée. En outre, le coût global de cette acquisition pour le Canada devrait inclure cette somme de $ 60,7 millions.

9.202 Nous ne pouvons assurer la Chambre des communes que, d'une part, la totalité des incidences économiques et des coûts pour le Canada a été prise en considération par le gouvernement du Canada lors de son acquisition de Petrofina Canada Inc. et d'autre part, qu'on a tenu compte de l'économie et qu'il y a eu optimisation des ressources.

LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT
PARCS CANADA

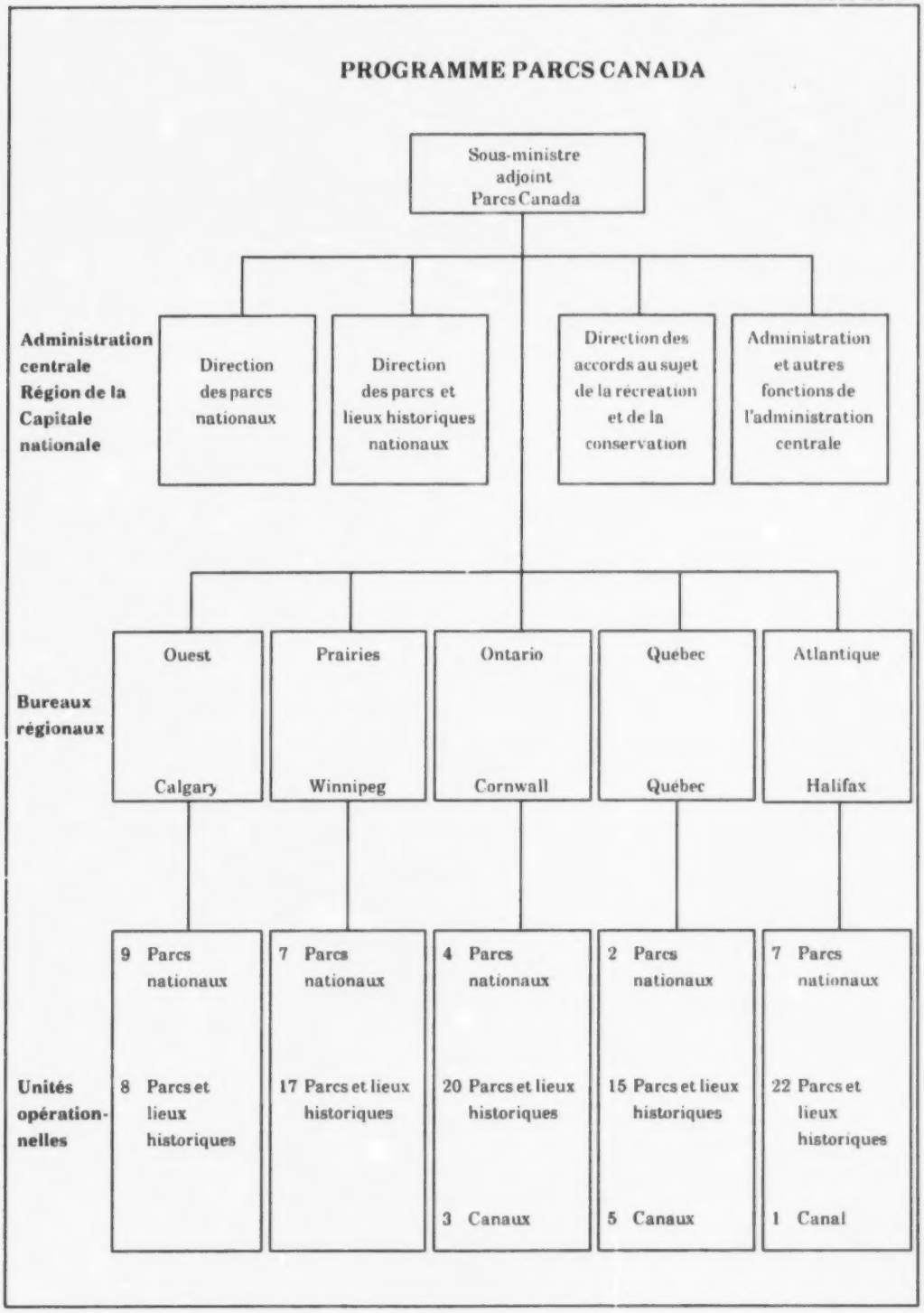
LE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

PARCS CANADA

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	10.1	355
Portée de la vérification	10.15	359
Observations et recommandations		
Gestion de l'acquisition et de l'aménagement de nouveaux parcs	10.16	359
Renseignements sur la réalisation des programmes	10.26	364
Communications au gouvernement et au Parlement	10.28	364
Aide à fournir aux gestionnaires de Parcs Canada	10.47	368
Acquisition des renseignements nécessaires	10.52	370
Gestion des professionnels	10.57	371
Précision du statut des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper	10.74	377
Politique relative aux recettes	10.88	380
Pièces		
10.1 Programme Parcs Canada		354
10.2 Répartition des années-personnes affectées aux activités opérationnelles et administratives		372
10.3 Recettes de 1978-1979 à 1982-1983		381

Pièce 10.1


PROGRAMME PARCS CANADA
Sous-ministre adjoint Parcs Canada
Administration centrale Région de la Capitale nationale
Direction des parcs nationaux
Direction des parcs et lieux historiques nationaux
Direction des accords au sujet de la récréation et de la conservation
Administration et autres fonctions de l'administration centrale
Bureaux régionaux
Ouest
Calgary
Prairies
Winnipeg
Ontario
Cornwall
Québec
Québec
Atlantique
Halifax
Unités opération-nelles
9 Parcs nationaux
8 Parcs et lieux historiques
7 Parcs nationaux
17 Parcs et lieux historiques
4 Parcs nationaux
20 Parcs et lieux historiques
3 Canaux
2 Parcs nationaux
15 Parcs et lieux historiques
5 Canaux
7 Parcs nationaux
22 Parcs et lieux historiques
1 Canal

10

PARCS CANADA

SOMMAIRE

10.1 **Aperçu général.** Les activités de Parcs Canada sont régies par la Loi sur les parcs nationaux, qui a été modifiée en 1974, et par une déclaration de principe approuvée par le Cabinet à la suite de longues consultations avec le public. En bref, cet organisme a pour mandat de préserver le patrimoine naturel et culturel du Canada pour les Canadiens des générations futures et d'aider les Canadiens d'aujourd'hui à l'apprécier et à en jouir.

10.2 Par patrimoine naturel on entend la beauté des sites naturels de notre pays; le patrimoine culturel, quant à lui, est constitué de certains vestiges rappelant les grands moments de notre histoire nationale. Les Canadiens et les étrangers peuvent découvrir et apprécier ces divers aspects du patrimoine national en visitant les divers parcs et lieux historiques qu'entretient et qu'exploite Parcs Canada.

10.3 Parcs Canada est un programme relativement autonome au sein du ministère de l'Environnement. Il fait partie de l'enveloppe du département d'État au Développement social. La pièce 10.1 présente la structure organisationnelle du programme.

10.4 Les parcs, les lieux historiques et les canaux ont été acquis, à diverses époques, au cours des cent dernières années. Parcs Canada est l'un des plus gros propriétaires fonciers du Canada. On évalue à $3 milliards le coût de remplacement des routes, des bâtiments, des pièces exposées et des autres biens en sa possession.

10.5 Le Budget principal des dépenses (1982-1983) prévoyait que les dépenses de Parcs Canada seraient les suivantes:

		Dépenses (en millions de dollars)			
Activités	Années-personnes autorisées	Fonctionnement	Capital	Subventions et contributions	Total
Administration	510	$ 23,-	$ 0,4	$ -	$ 24,2
Parcs nationaux	2 615	82,2	63,6	0,4	146,2
Parcs et lieux historiques	1 216	35,2	18,0	0,3	53,5
Accords sur les loisirs et la conservation	717	20,4	19,0	-	39,4
Contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés		14,6	-	-	14,6
Total des dépenses		176,2	101,0	0,7	277,9
Soustraire - recettes		(19,5)	-	-	(19,5)
Ajouter - services interministériels fournis gratuitement		11,5	-	-	11,5
Total	5 058	$ 168,2	$ 101,0	$ 0,7	$ 269,9

10.6 Les principales catégories d'activités de Parcs Canada sont:

- la sauvegarde du patrimoine naturel et culturel, qui est la responsabilité première d'une unité opérationnelle;
- l'exploitation et le maintien des parcs existants, des lieux historiques et des canaux pour le bénéfice des visiteurs;
- l'acquisition, l'aménagement et la construction de nouvelles unités opérationnelles afin d'accroître les activités précédentes.

Il existe des différences fondamentales entre certaines de ces activités, ce qui rend encore plus complexes les problèmes quotidiens de gestion. Par exemple, la conservation de certains lieux n'est pas compatible avec la présence du public et l'aménagement paysager va souvent à l'encontre de la conservation du patrimoine naturel.

10.7 **Résumé des observations de la vérification.** Les employés affectés aux services des parcs, des lieux historiques et des canaux font des efforts remarquables pour répondre aux besoins des visiteurs et pour préserver le patrimoine naturel et historique des parcs et des lieux régis par Parcs Canada.

10.8 Parcs Canada a déterminé un rythme de croissance à partir des plans qui ont été approuvés pour un réseau de parcs, mais il n'a pas fourni de renseignements suffisants sur les conséquences que ceci aurait sur le total des coûts à l'avenir - que ce soient les coûts d'acquisition et d'aménagement des nouveaux éléments d'actif ou leur coût d'exploitation et d'entretien. En conséquence, les décisions concernant le financement et les crédits à affecter ne peuvent être prises en fonction de l'ensemble des besoins financiers futurs. Par exemple, nous avons constaté que:

- l'estimation du coût d'acquisition, d'aménagement et d'exploitation de certains parcs nationaux et de lieux historiques nouveaux ou projetés était, sauf dans un cas, incomplète ou absente;
- une série de recommandations formulées par la Commission des lieux et monuments historiques du Canada pour reconnaître le caractère historique de certains lieux allaient peut-être obliger Parcs Canada - en raison du retard apporté à y répondre - à fournir une certaine forme d'aide ou à effectuer des investissements dans les années à venir;
- un certain nombre de problèmes opérationnels de longue date et non encore résolus allaient probablement créer des obligations;
- la planification et le contrôle du processus d'aménagement étaient insuffisants.

10.9 Parcs Canada ne produit pas l'information qui lui permettrait d'indiquer dans quelle mesure il s'acquitte de son mandat et ne possède pas de procédure officielle pour

tenir ses employés responsables du rendement nécessaire à l'exécution du programme. Par exemple:

- les statistiques sur la fréquentation des parcs sont peu sûres et ne donnent pas une idée juste de leur utilisation;
- les retombées économiques nationales de $ 849 millions qui ont été annoncées pour l'exercice 1980-1981 sont, à notre avis, excessives parce que ce chiffre comprend les dépenses faites dans le cadre du programme, les dépenses prévues des visiteurs, ainsi que la réutilisation de cet argent par ceux qui l'ont touché. En outre, il n'est pas tenu compte du fait qu'une grande partie de ces dépenses sont surtout une redistribution des ressources;
- les résultats précis du programme ne sont pas convenablement définis, évalués, ou chiffrés en dollars;
- il n'existe pas de système qui permette de comparer les coûts à ceux d'autres activités semblables.

10.10 Les systèmes qui doivent fournir l'information nécessaire à la gestion opérationnelle des parcs n'ont pas toujours été élaborés de la façon la plus économique et la plus efficiente.

10.11 Parcs Canada n'a pas géré certaines de ses ressources humaines professionnelles de façon à les utiliser le plus efficacement possible dans l'exécution de son programme. Une étude effectuée sur 20 p. 100 des professionnels et des employés de soutien de l'administration centrale et des bureaux régionaux a indiqué qu'il fallait réévaluer l'utilisation des professionnels pour les raisons suivantes:

- l'avis des professionnels n'est pas immédiatement disponible aux niveaux de gestion qui en ont besoin;
- les gestionnaires fonctionnels ne disposent pas des pouvoirs voulus;
- les services professionnels ne sont pas fournis en fonction des priorités du programme;
- le recours aux services des professionnels ainsi que le travail qu'ils accomplissent ne sont pas contrôlés de façon convenable.

10.12 Parcs Canada n'a pas déterminé comment régler au mieux l'avenir des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper en fonction des ressources et des objectifs du programme. Cela a eu les conséquences suivantes:

- on n'a pas réagi de façon efficace aux pressions de l'extérieur concernant l'aménagement de ces agglomérations urbaines;

- les services dispensés aux résidents de ces deux agglomérations le sont à un coût moindre que leur coût réel;

- les faibles ressources affectées à l'exploitation des parcs nationaux de Banff et de Jasper sont détournées au profit de ces agglomérations.

10.13 Étant donné les principes et la politique de Parcs Canada au sujet des recettes provenant des visiteurs, ces derniers ne sont pas tous traités de la même manière et ils bénéficient de services subventionnés.

10.14 La direction de Parcs Canada est consciente de plusieurs des problèmes décrits dans le présent chapitre. Dans certains cas, elle a déjà pris des mesures rectificatives et, dans d'autres cas, elle envisage d'en prendre.

Portée de la vérification

10.15 Parcs Canada, selon les données de notre enquête préliminaire, semblait bien exploiter ses parcs et offrir un bon service au public. Il semblait répondre de manière très satisfaisante aux besoins de la population qui utilisait ses installations. Il semblait également pouvoir réaliser, avec imagination et savoir-faire, l'objectif premier du programme, à savoir la conservation et la préservation du patrimoine. Compte tenu de ceci, et puisque la plupart des ressources du programme servent à l'aménagement et à l'accessibilité des lieux, les travaux de vérification détaillée ont surtout porté sur les aspects suivants de l'utilisation des ressources:

- La gestion d'importantes acquisitions, y compris l'achat et l'aménagement de nouveaux lieux historiques ou de nouveaux parcs et l'amélioration de parcs et de lieux existants. Ce secteur a été choisi à cause de son importance ($ 101 millions) par rapport au total des crédits octroyés à Parcs Canada ($ 278 millions).

- Certaines activités relatives à l'exploitation et au contrôle, notamment les renseignements nécessaires à la gestion, l'exploitation des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper et les droits d'entrée que paient les touristes pour visiter les parcs et les lieux historiques.

- La gestion du personnel de l'administration centrale et des bureaux régionaux (en raison de l'importance de la contribution des spécialistes à la réalisation du programme de Parcs Canada et de l'importance relative de ce groupe par rapport à l'ensemble des traitements versés).

Observations et recommandations

Gestion de l'acquisition et de l'aménagement de nouveaux parcs

10.16 L'acquisition et l'aménagement de nouveaux parcs et lieux historiques et l'amélioration des lieux historiques et des parcs existants accroissent l'actif de Parcs Canada. Cet actif consiste en terrains, routes, terrains de camping, bâtiments, pièces d'expositions, objets façonnés etc. Pour maintenir l'actif existant dans un état acceptable et pour assurer le remplacement nécessaire du matériel, il faudra prévoir des fonds. De plus, pour aménager de nouveaux parcs et de nouveaux lieux historiques et doter les unités opérationnelles de nouveaux éléments d'actif, il faudra prévoir d'autres fonds d'immobilisations et des fonds d'exploitation supplémentaires, en sus de l'augmentation normale des coûts attribuable à la fluctuation des prix.

10.17 Nous avons conclu que les activités de Parcs Canada avaient établi un rythme de croissance pour le réseau des parcs mais qu'on ne possédait pas de renseignements suffisants sur l'incidence que ceci aurait sur les coûts d'acquisition, d'aménagement et d'exploitation des parcs au cours d'une période donnée. En conséquence, les décisions concernant le financement et les crédits à affecter ne peuvent tenir compte de l'ensemble des besoins financiers futurs.

10.18 Notre examen a porté sur six parcs nationaux et sur six parcs historiques, à diverses étapes de leur aménagement. La période couverte allait du début des années 70 jusqu'à nos jours. Dans la plupart des cas examinés, nous avons constaté que Parcs Canada avait entrepris d'acquérir et d'aménager de nouveaux parcs et de nouveaux lieux historiques sans tenir suffisamment compte de l'ensemble des coûts probables de ces entreprises. Le parc national des Prairies faisait toutefois exception, puisque le texte du projet contenait une prévision des coûts. Il est impossible, sans estimation convenable des coûts, de déterminer si l'acquisition et l'aménagement d'un parc ou d'un lieu sont effectués dans des limites raisonnables. À titre d'exemples:

- Parcs Canada n'a pas bien informé le gouvernement du coût total estimatif des engagements pris en vertu d'une entente conclue avec la province de Terre-Neuve en 1973 pour créer le parc Gros Morne. Par la suite, Parcs Canada a estimé que l'ensemble des investissements requis pour respecter les modalités de l'entente se chiffrait à $ 130 millions (en dollars de 1982).

- Rien n'indiquait qu'on avait effectué une estimation satisfaisante des coûts avant de signer une entente avec la province de la Colombie-Britannique pour créer le parc Pacific Rim.

- Lors de l'acquisition du Nitnat Triangle, dans le parc Pacific Rim, l'accord fédéral-provincial de partage des coûts ne fixait aucune limite aux dépenses futures du gouvernement fédéral.

- On a acquis des biens à Dawson City à un coût symbolique (parfois pour aussi peu qu'un dollar) sans clairement tenir compte, à l'époque, des dépenses qu'il faudrait engager plus tard pour restaurer, entretenir et aménager les immeubles en question. Les photographies ci-contre dépeignent l'état de délabrement d'un des immeubles au moment de son achat et les travaux de restauration effectués depuis. On a, par la suite, fixé un plafond de $ 15 millions, pour l'ensemble des dépenses en immobilisations destinées à ce projet. Toutefois, au moment de notre vérification, Parcs Canada ne connaissait pas le coût total engagé pour les travaux de restauration de chaque immeuble.

- Comme à Dawson City, il semble que Parcs Canada ait contracté des obligations à l'égard d'un terrain comprenant 35 immeubles acquis en 1975 dans le village voisin de Bear Creek (un ancien village minier) pour la somme de $ 225 000. Ce terrain avait fait l'objet de plusieurs transactions au cours des trois années précédentes pour des montants n'excédant pas $ 10 000. Depuis cette époque, ce bien n'a pas été utilisé aux fins prévues; on s'est servi des bâtiments pour entreposer des objets historiques.

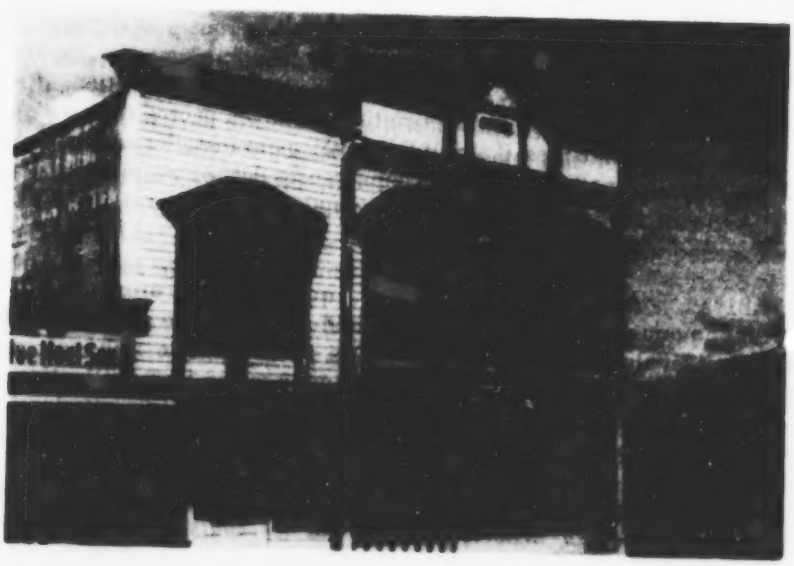
- Dans un autre cas, Parcs Canada a soumis au Conseil du Trésor un projet de redressement du soubassement de la conserverie Steveston, que l'on proposait de restaurer pour honorer les pionniers de l'industrie de la pêche sur la côte Ouest. Le Conseil du Trésor a informé Parcs Canada, en juillet 1981, que le projet devait être approuvé par le Conseil des ministres. Parcs Canada n'a pas encore soumis sa présentation mais, entre-temps, il s'est porté acquéreur des objets historiques que contenait l'immeuble au prix de $ 180 000, avec l'intention de faire de l'immeuble un lieu historique. Les travaux de nettoyage

Travaux de restauration à Dawson City

État du "Winaut's Store" en 1968. L'immeuble a été acheté par Parcs Canada en 1972.

En 1977, le coût des travaux de restauration intérieure et extérieure était évalué à $ 308 000. On ne connaît pas le montant des frais engagés jusqu'à ce jour. L'immeuble devrait être prêt à recevoir les visiteurs en 1987-1988. On estime que les travaux auront alors coûté quelque $ 500 000.

État du "Winaut's Store" en 1983



et de réparation de ce matériel exigeront à eux seuls des déboursés d'environ $ 114 000. Après la décision du Conseil du Trésor, Parcs Canada a, en outre, dépensé $ 300 000 à la planification et à d'autres travaux mineurs. Cependant, on n'a toujours pas présenté de plan complet indiquant le coût de l'acquisition, de la restauration, de l'exploitation et de l'entretien de l'immeuble. .

10.19 Parcs Canada n'a pas encore donné suite à une série de recommandations faites par la Commission des lieux et monuments historiques du Canada concernant la désignation de certains endroits historiques. Parcs Canada voit les recommandations en suspens comme une obligation du gouvernement du Canada et, bien qu'elles ne constituent pas un engagement légal, quelques-unes pourraient plus tard obliger Parcs Canada à fournir une certaine forme d'aide ou à effectuer des investissements directs. Nous avons constaté qu'en 1981-1982 Parcs Canada a classé ces recommandations par ordre de priorité et établi un plan pour étudier la majorité d'entre elles sur une période de 10 ans.

10.20 À la question des répercussions que pourront avoir l'acquisition et l'aménagement des nouveaux parcs sur les coûts à venir, s'ajoutent plusieurs problèmes opérationnels de longue date qui n'ont pas encore été réglés et qui peuvent constituer également pour Parcs Canada des engagements futurs. La plupart de ces problèmes ont été bien cernés mais on ne semblait pas pressé d'y trouver remède. En voici des exemples:

- Dans trois des parcs nationaux que nous avons visités, les lignes directrices régissant l'élimination des eaux usées n'avaient pas été respectées et certains cours d'eau locaux étaient pollués depuis un certain nombre d'années. En ce qui a trait à l'eau potable, dans ces mêmes lieux, Parcs Canada ne respecte pas les critères de son propre ministère relativement à la qualité et à l'analyse de l'eau. À Banff, par exemple, ce n'est qu'à la suite d'une grave épidémie de giardose (dérangement intestinal) qu'on a pris des mesures correctives sérieuses, dont on a estimé le coût initial à $ 4,5 millions.

- Nous avons remarqué que certaines routes et certains ponts, constituant des voies d'accès pour le public et pour la circulation automobile, pouvaient être dangereux et nécessitaient des travaux d'entretien. Entre autres, certaines voies d'évitement essentielles sur les pentes raides n'avaient pas encore été construites; il aurait fallu également installer ou réparer des garde-fous le long de certaines sections dangereuses des routes; plusieurs ponts le long de routes et de pistes avaient également besoin de réparations.

10.21 Avant de demander que soient approuvés l'établissement et l'aménagement de nouveaux lieux historiques et de nouveaux parcs, Parcs Canada devrait évaluer la totalité des coûts pour chaque nouveau parc ou lieu. Il lui faudrait notamment déterminer les dépenses en immobilisations et les dépenses de fonctionnement pour la période d'aménagement ainsi que les frais permanents de fonctionnement et d'entretien une fois l'aménagement terminé.

Commentaire de Parcs Canada: L'estimation du coût d'un nouveau parc ou d'un nouveau lieu historique, comprend les coûts d'acquisition et les coûts de

l'ensemble des activités d'aménagement dont on est sûr. Habituellement, ces activités d'aménagement sont le fruit de négociations et de consultations auprès des autorités provinciales et du public. Nous déterminons à présent les coûts de la manière recommandée ci-dessus.

10.22 Au sujet des systèmes et des contrôles reliés à l'aménagement de nouveaux parcs, nous avons observé plusieurs cas où aucun plan d'aménagement n'avait été terminé, malgré l'importance des dépenses d'aménagement. Les plans d'aménagement des parcs nationaux qui étaient terminés ne contenaient pas d'estimation des coûts. Toutefois les plans d'aménagement de certains parcs historiques présentaient des données financières.

10.23 La planification de l'aménagement des parcs est souvent fragmentée et n'est pas effectuée en temps opportun. La contribution du personnel de Parcs Canada à la planification n'ayant pas toujours été bien coordonnée, les responsabilités et les pouvoirs ont été mal définis. Parcs Canada s'est efforcé de revoir les rôles et les responsabilités et de résoudre ce problème, surtout en ce qui concerne l'administration centrale et les régions. Cette question fait l'objet d'un examen depuis 1978.

10.24 Il n'existe aucun contrôle ni aucun compte rendu officiel sur l'avancement des travaux effectués dans un parc, pris comme entité, ni sur les dépenses encourues depuis sa désignation jusqu'à son aménagement. On ne contrôle que les dépenses se rapportant à chaque projet d'investissement. Ceci n'assure pas un contrôle financier satisfaisant de l'aménagement global du parc. Parcs Canada n'indique pas clairement au Parlement les ressources dont il a besoin pour l'aménagement des parcs. Le Budget des dépenses n'énumère que les ressources requises pour les différents projets d'investissement, sans indiquer qu'ils font partie de l'aménagement global du parc et sans mentionner le coût de cet aménagement.

10.25 Parcs Canada devrait élaborer et mettre en place un système approprié de planification et de contrôle à utiliser au cours de la période d'aménagement d'un nouveau parc ou d'un nouveau lieu historique. Ce système devrait faire en sorte que les projets ne débutent qu'une fois obtenues les autorisations appropriées; que les responsabilités et les pouvoirs ont été clairement attribués; que les coûts ont été correctement accumulés et comparés au niveau prévu des dépenses et que le déroulement des travaux est contrôlé à l'aide d'un calendrier dûment approuvé. Le gouvernement et le Parlement devraient recevoir des renseignements précis sur l'envergure totale du projet et sur l'avancement des travaux.

Commentaire de Parcs Canada. Le contrôle et le compte rendu des dépenses et de l'avancement des travaux d'aménagement de nouveaux parcs et de nouveaux lieux historiques sont confiés aux gestionnaires des divers niveaux organisationnels responsables des activités d'aménagement. Il est vrai que le contrôle de toutes les activités d'aménagement ne constitue pas un mécanisme de compte rendu intégré de l'ensemble des activités. Nous sommes en train de préparer un manuel technique de planification détaillée des systèmes qui

permettra à Parcs Canada de se doter d'un système de contrôle amélioré pour les travaux d'aménagement des nouveaux parcs.

Renseignements sur la réalisation des programmes

10.26 Comme dans tous les autres ministères, et pour tous les autres programmes, les gestionnaires de Parcs Canada doivent disposer de renseignements appropriés pour tenir leurs employés responsables du rendement nécessaire à l'exécution du programme. Il leur faut également ces renseignements pour faire connaître aux organismes centraux et au Parlement les ressources dont ils ont besoin et pour montrer comment ils utilisent les ressources qui leur sont fournies. Ils doivent en outre s'assurer que ces données sont obtenues de la manière la plus rentable possible.

10.27 Nous avons constaté que Parcs Canada ne possède pas de renseignements satisfaisants sur son propre rendement. Par exemple, il n'a pas encore mis en place les mécanismes qui lui permettraient d'obtenir des renseignements appropriés sur le coût et sur d'autres aspects de ses principales activités opérationnelles. Il en résulte que certains des renseignements qui sont communiqués à la haute direction et aux organismes centraux, sont incomplets. Par exemple, Parcs Canada ne donne guère d'information sur son mandat premier de conservation et de préservation. En revanche, il fournit des données sur la fréquentation des parcs et des lieux historiques, telles que le nombre de visiteurs, l'utilisation des installations, l'interprétation, etc., et sur l'incidence économique globale du programme. Mais, dans leur forme actuelle, ces renseignements peuvent être mal interprétés. En établissant des systèmes et des procédures pour obtenir ces données, Parcs Canada n'a pas toujours employé les méthodes les plus rentables et les plus efficientes. Ces constatations sont expliquées plus en détail dans les paragraphes qui suivent.

Communications au gouvernement et au Parlement

10.28 Le ministère de l'Environnement a établi, puis présenté au Parlement en février 1983, son premier Plan de dépenses (Partie III du Budget des dépenses) pour le Programme Parcs. Ces renseignements supplémentaires doivent permettre au gouvernement de mieux rendre compte au Parlement et de lui fournir des renseignements plus nombreux et de meilleure qualité sur chaque programme, notamment sur le rendement du programme et sur l'utilisation des ressources. Comme c'était la première fois que l'on tentait de fournir ce genre de renseignements, nous n'avons pas effectué d'examen détaillé du Plan de dépenses du ministère pour le Programme Parcs Canada. Nous croyons toutefois que certaines recommandations présentées dans le présent chapitre permettront à Parcs Canada et au ministère de l'Environnement d'améliorer les prochains Plans de dépenses.

10.29 **Statistiques sur la fréquentation des lieux.** Ces statistiques sont souvent utilisées par Parcs Canada dans les documents destinés aux organismes centraux, au Parlement et au grand public. En fait, elles constituent l'un des principaux indicateurs de rendement du programme. Ces statistiques, entre autres, ont récemment été utilisées dans la Partie III du Budget des dépenses, dans des réponses écrites au Comité des comptes

publics et dans le rapport annuel du ministère de l'Environnement. Aucun de ces documents n'indiquait comment interpréter ces chiffres.

10.30 Par exemple, plusieurs parcs nationaux sont traversés par des grandes routes, ce qui incite sans conteste les gens à les fréquenter. Les parcs ne sont toutefois pas la destination choisie d'un grand nombre de véhicules empruntant ces routes. Dans les Montagnes Rocheuses, la route transcanadienne traverse les parcs nationaux de Banff, Yoho, Glacier et Revelstoke. La route Yellowhead traverse Jasper et la route 93 passe par Kootenay. Toutes ces routes sont indispensables à la circulation à travers les montagnes.

10.31 Pour ses statistiques sur la fréquentation, Parcs Canada définit le mot "visite" comme étant l'entrée d'un touriste non-résident dans un lieu historique ou un parc. Cette définition, ou cette acception, n'apparaît pas dans les documents externes mentionnés précédemment et permet à Parcs Canada de déclarer comme visiteur toute personne qui utilise les grandes routes comme voie de transport plutôt que comme accès aux parcs. Toutefois, les voyageurs qui ne font que traverser un parc n'ont pas à payer de droit d'entrée.

10.32 Les exemples ci-dessous illustrent comment la circulation de transit influe sur les données de fréquentation des parcs qui sont fournies aux organismes centraux et au Parlement.

10.33 En 1981-1982, Parcs Canada a déclaré que 21 millions de personnes avaient visité les parcs nationaux. Les six parcs des Rocheuses traversés par des routes nationales en avaient déclaré, à eux seuls, plus de la moitié de ce total (11,9 millions). Sur ces 11,9 millions de "visiteurs", 4,7 millions étaient des voyageurs de passage. Les parcs nationaux Glacier et Revelstoke ont déclaré 2,5 millions de visiteurs en 1981-1982; de ce nombre, 2,1 millions de personnes, soit 84 p. 100, étaient des voyageurs de passage.

10.34 La situation est semblable dans le cas de Kootenay, de Yoho (où on ne compte les véhicules qu'à l'entrée est) et de Jasper. À Banff, par contre, Parcs Canada rajuste ses chiffres en retranchant un nombre estimatif des voyageurs de passage. Dans l'est du Canada, nous avons également examiné le cas des parcs de Terra Nova, de Gros Morne et de la baie de Fundy qui sont également traversés par des grandes routes et nous y avons relevé des statistiques de fréquentation peu cohérentes.

10.35 Notre vérification détaillée a aussi révélé de nombreuses erreurs de compilation, des méthodes de calcul incohérentes, des répétitions du compte des visiteurs, ainsi que le recours à des facteurs de conversion désuets ou incohérents pour évaluer le nombre d'occupants par véhicule. Par exemple, à l'entrée sud du parc Jasper, on admet que chaque véhicule a une moyenne de trois occupants tandis qu'au parc Yoho, cette moyenne est fixée à 2,5 personnes par voiture. À Banff, on utilise un troisième facteur. Nous n'avons trouvé aucune donnée récente pour justifier l'utilisation de ces facteurs de conversion. Toutes ces variations illustrent bien l'incohérence des statistiques utilisées.

10.36 Parcs Canada prend actuellement des mesures pour améliorer et rendre plus exactes ses méthodes de comptage, mais n'a pas encore déterminé comment mesurer l'utilisation des parcs. En attendant, on continue de présenter des statistiques de fréquentation sans établir de distinction entre les voyageurs de passage et ceux qui effectuent une courte visite ou un séjour plus long dans les parcs.

10.37 Le nombre de personnes qui ont visité des parcs ou des lieux historiques en 1981-1982 a atteint 4,7 millions, selon Parcs Canada. Bien que ce chiffre semble foncièrement correct, les données fournies par certains lieux historiques sont erronées et incohérentes. En voici un exemple frappant: à la citadelle d'Halifax, les visiteurs sont comptés à l'entrée (méthode acceptable) et le compte est communiqué à l'administration centrale où le nombre de visiteurs enregistrés est majoré de 50 p. 100 avant d'être publié. Le nombre de visiteurs enregistrés pour 1981-1982 selon cette méthode a ainsi été augmenté d'environ 170 000 personnes.

10.38 Parcs Canada fait un relevé des bateaux passant dans les écluses des canaux historiques mais ne tient pas un compte des visiteurs qui viennent au bord des canaux. Il envisage présentement d'effectuer un compte de ces visiteurs.

10.39 À notre avis, les statistiques publiées sur la fréquentation manquent de crédibilité et ne peuvent être considérées comme un indicateur fiable de l'utilisation des parcs.

10.40 Parcs Canada devrait revoir sa définition du terme "visiteur" ainsi que ses méthodes de collecte et de publication des données qui s'y rapportent, dans le but d'arriver à:

- **une définition et une classification qui permette de décrire, avec une certaine précision, le but de chaque visite;**
- **des méthodes de collecte des données qui permettent d'obtenir et de publier les données d'une manière fiable, uniforme, claire et rentable;**
- **une façon de publier les statistiques sur la fréquentation qui en facilite la compréhension et réduise au maximum les risques de mauvaise interprétation.**

Commentaire de Parcs Canada: Parcs Canada est en train de mettre au point des systèmes et des procédés qui permettront de mieux définir le terme "visiteur" et d'améliorer ses méthodes de collecte et de comptes rendus des données sur la fréquentation.

10.41 Incidence économique. Parcs Canada, dans certaines présentations officielles, notamment la Partie III du Budget des dépenses de 1983-1984 et un rapport au

Comité des comptes publics, a déclaré que son programme avait injecté $ 849 millions dans l'économie canadienne en 1980-1981, comme l'indique le tableau ci-dessous:

	(en millions de dollars)	
Dépenses du programme	$ 221	26%
Ré-injection des déboursés du programme	132	16
Dépenses des visiteurs	310	36
Ré-injection des dépenses des visiteurs	186	22
	$ 849	100%

Autrement dit, pour chaque dollar de son budget, environ trois dollars ont été réinjectés dans l'économie. Parcs Canada a également déclaré avoir créé plus de 50 000 emplois.

10.42 Environ 42 p. 100 ($ 353 millions) des retombées économiques estimées par Parcs Canada proviennent de l'utilisation et de la réutilisation de ses propres crédits parlementaires. Comme ces ressources budgétaires provenaient en premier lieu de l'économie canadienne, elles n'ont pas réellement accru l'activité économique du pays.

10.43 Le reste des prétendues retombées économiques ($ 496 millions ou 58 p. 100 du total) provient des dépenses effectuées par les visiteurs des lieux historiques et des parcs ou de la ré-injection de ces sommes par leurs bénéficiaires. Nous reconnaissons qu'en encourageant le tourisme intérieur, Parcs Canada empêche probablement que certaines dépenses soient faites en dehors du Canada. D'autre part, en attirant les touristes étrangers, il contribue à accroître les sommes dépensées au Canada. Ceci augmente la réserve en devises du Canada et entraîne des avantages économiques supplémentaires. Cependant on n'indique pas clairement si les dépenses faites par les touristes dans les installations de Parcs Canada n'auraient pu être effectuées ailleurs au Canada, de toute façon.

10.44 Ces données sont fournies sans aucune mise en garde sur la façon de les interpréter et de les utiliser. Elles risquent donc d'être mal interprétées et d'être utilisées à mauvais escient. La publication de ces données, sans explication à l'appui, donne l'impression que les retombées économiques sont dues exclusivement au programme de Parcs Canada et qu'elles n'auraient jamais eu lieu sans lui. En pratique, ceci n'est peut-être pas exact.

10.45 Par la suite, Parcs Canada a évalué les retombées économiques du programme pour l'exercice 1981-1982. Nous avons appris que ces retombées étaient évaluées à $ 740 millions et que l'emploi créé était estimé à 29 457 années-personnes, y compris les 5 058 employés de Parcs Canada. Nous n'avons pas examiné ces données qui avaient été préparées d'une manière semblable à celle de l'exercice précédent.

10.46 Parcs Canada devrait s'assurer que tous les renseignements communiqués au gouvernement et au Parlement sur les retombées économiques de ses activités sont présentés de façon à minimiser tout risque d'équivoque.

> *Commentaire de Parcs Canada: L'estimation des retombées économiques directes, indirectes et dérivées des sommes dépensées par Parcs Canada et par les visiteurs est, en grande partie, une question d'interprétation. Parcs Canada est bien d'accord qu'il faut formuler les conclusions avec la plus grande précision possible de manière à éviter toute équivoque.*

Aide à fournir aux gestionnaires de Parcs Canada

10.47 Parcs Canada se doit d'obtenir l'information voulue pour assurer la bonne gestion du programme et pour tenir ses employés responsables des résultats obtenus. Les employés de Parcs Canada devraient savoir clairement comment les activités dont ils sont responsables permettent d'atteindre les résultats escomptés. Pour cela, il leur faut un système de mesure du rendement pour déterminer dans quelle mesure on a atteint les résultats escomptés ainsi qu'un système adéquat de comptabilité pour établir le coût des opérations. Il serait ensuite possible d'attribuer les responsabilités en fonction des résultats à atteindre.

10.48 Nous avons remarqué que Parcs Canada ne disposait pas encore d'un cadre complet, ou d'une structure des activités du programme qui lui permette de définir des ensembles de résultats. Ce cadre pourrait comprendre, sans nécessairement s'y limiter, les activités suivantes:

- conserver, préserver et restaurer le patrimoine naturel et culturel;
- interpréter ce patrimoine pour le plaisir des visiteurs et pour leur en faire apprécier la valeur;
- procurer nourriture, hébergement et loisirs aux visiteurs des parcs et des lieux historiques;
- fournir aux visiteurs des voies d'accès aux lieux, en construisant et en entretenant des routes pour les véhicules, à l'intérieur des limites des parcs et des lieux, et en construisant et en entretenant des sentiers et des passerelles pour atteindre les endroits plus reculés;
- assurer des services à des groupes autres que les visiteurs, notamment des services municipaux à certaines agglomérations situées dans les parcs, des routes traversant les parcs - pas seulement pour le déplacement des visiteurs - et des terrains à louer à des fins résidentielles et commerciales.

10.49 De plus, Parcs Canada ne possède pas de système satisfaisant de comptabilité du prix de revient. Par conséquent, il n'est pas bien en mesure de:

- déterminer avec certitude le coût de ses principales activités;

- déterminer les dépenses à engager pour atteindre les résultats escomptés;

- faire des comparaisons avec des services semblables à l'extérieur du programme des Parcs, comme les terrains de camping privés, les terrains de golf, les services municipaux, la construction et l'entretien des routes;

- établir une structure tarifaire appropriée permettant de recouvrer les coûts d'une partie des services offerts aux visiteurs.

10.50 Enfin, Parcs Canada ne possède pas de système d'évaluation capable de lui fournir des données pour mesurer le rendement et l'efficience. Nous avons toutefois observé, dans le cas de nombreuses fonctions opérationnelles (telles que la tonte du gazon, la collecte des ordures, l'attribution des emplacements de camping etc.), que des mécanismes appropriés de mesure du rendement étaient en place et que plusieurs initiatives en cours permettront d'améliorer la situation. Par exemple, Parcs Canada met actuellement en oeuvre un système de gestion des travaux d'entretien qui devrait améliorer la mesure du rendement et permettre, sur le plan de l'exploitation, d'accroître l'efficience de plusieurs autres activités. En outre, on travaille présentement à la mise au point d'un système de répartition des coûts ainsi qu'à l'établissement d'une meilleure structure pour les activités du programme. Tout cela devrait permettre de mieux rendre compte des coûts et des résultats des activités.

10.51 Parcs Canada devrait:

- **faire en sorte que la révision de la structure du programme et des activités lui permette de mesurer les résultats obtenus dans certains grands secteurs d'activité;**

- **songer à ajouter un système complet de comptabilité du prix de revient et de rapports comptables au système de répartition des coûts qu'il est présentement en train de mettre au point;**

- **mettre au point d'autres moyens de bien mesurer le rendement de manière à ce que les gestionnaires puissent tenir leurs subordonnés responsables des divers aspects de la réalisation du programme.**

Commentaire de Parcs Canada: La mise au point d'un système de planification opérationnelle est, pour Parcs Canada, une tâche prioritaire. Nous effectuons présentement une révision de la structure des activités du programme en tenant compte des exigences du Conseil du Trésor en matière de planification opérationnelle et nous mettons au point les composantes du système, notamment des plans de travail et des méthodes satisfaisantes de mesure du rendement.

Acquisition des renseignements nécessaires

10.52 Pour transformer des données en renseignements qui permettent de déterminer les responsabilités au sein de Parcs Canada, et qui peuvent être communiqués au gouvernement et au Parlement, il faut concevoir et mettre en place des procédés intégrés qui permettent de comparer les coûts aux résultats opérationnels d'une manière appropriée. Ces systèmes sont souvent informatisés et les données financières sont en général les principales données d'entrée.

10.53 Nous avons remarqué que Parcs Canada, en établissant des systèmes et des procédés pour obtenir les renseignements de gestion dont il avait besoin, n'avait pas toujours élaboré ses systèmes d'information de gestion d'une manière coordonnée et rentable, ni en temps voulu.

10.54 Parcs Canada a mis au point des systèmes indépendants sans bien évaluer ses besoins en information et sans envisager la possibilité de les intégrer à d'autres systèmes. Ses systèmes n'étaient pas conçus pour profiter, à l'occasion, d'éléments communs ou de certaines utilisations communes. Par exemple, le système de gestion financière, qui était une initiative du ministère, a été mis en place en 1982 sans tenir compte des besoins en information des grands systèmes d'information qu'étaient en train d'élaborer la direction du Génie et de l'Architecture, la direction générale de la Planification et de l'Analyse du programme et la division Socio-économique. Logiquement, le système de gestion financière devrait constituer la source première de renseignements pour bon nombre de ces systèmes qui ont besoin de données sur les coûts et d'autres données communes.

10.55 Dans certains cas, on n'avait pas bien analysé les coûts et les avantages avant la mise en oeuvre des systèmes. On n'avait pas clairement déterminé les besoins des gestionnaires. Parfois, on avait surestimé les possibilités des systèmes si bien que certains n'ont pu répondre aux attentes. À titre d'exemple, le système de gestion financière (service acheté) n'a pas fourni tous les rapports originellement prévus. Parcs Canada a éprouvé beaucoup de difficultés à concilier ses données avec celles des registres financiers centraux du Canada. Parce que le fournisseur du système a failli à la tâche, Parcs Canada a dû examiner d'autres solutions coûteuses et les gestionnaires de l'exploitation ont dû continuer d'utiliser les systèmes informels qu'ils avaient eux-mêmes conçus. En outre, au moment de notre vérification, on n'avait pas établi le coût total de la mise en oeuvre du système.

10.56 Parcs Canada devrait s'assurer que tous les nouveaux systèmes sont compatibles avec les systèmes existants ou proposés et que, le cas échéant, tous ces systèmes peuvent utiliser des données communes pour un maximum d'efficience et de rentabilité.

> *Commentaire de Parcs Canada: En ce qui concerne la planification et la mise au point des systèmes de Parcs Canada, nous avons élaboré des directives et des procédés qui permettront de mettre en place un mécanisme qui assurera la participation de toutes les fonctions de gestion pertinentes à la mise au point des systèmes. Ceci devrait entrainer une coordination des efforts et une efficience maximale.*

Gestion des professionnels

10.57 Sur les 4 515 années-personnes dont Parcs Canada disposait pour les activités opérationnelles et administratives, 1 433 années-personnes (soit 31,8 p. 100) étaient réparties dans 5 bureaux régionaux et à l'administration centrale. La pièce 10.2 donne la répartition des années-personnes entre l'administration centrale, les bureaux régionaux et les services d'exploitation. Le personnel professionnel de l'administration centrale et des régions compte des spécialistes des domaines suivants : ingénierie et architecture, interprétation, conservation des richesses naturelles, recherche archéologique, recherche historique, conservation des ressources culturelles, recherche socio-économique, services immobiliers, etc.

10.58 Le rôle des professionnels à l'administration centrale, et dans une moindre mesure dans les régions, est de fournir des conseils techniques à la haute direction, d'exercer une autorité fonctionnelle sur leurs collègues dans les régions et d'offrir des services spécialisés aux régions.

10.59 Nous avons examiné les activités d'un échantillon (20 p. 100) de professionnels et d'employés de soutien comprenant :

- 156 années-personnes rattachées aux travaux d'ingénierie et d'architecture, à l'administration centrale et dans 2 bureaux régionaux;
- 230 années-personnes affectées, à l'administration centrale, aux activités ayant trait aux parcs et lieux historiques;
- 20 années-personnes reliées aux activités socio-économiques, à l'administration centrale.

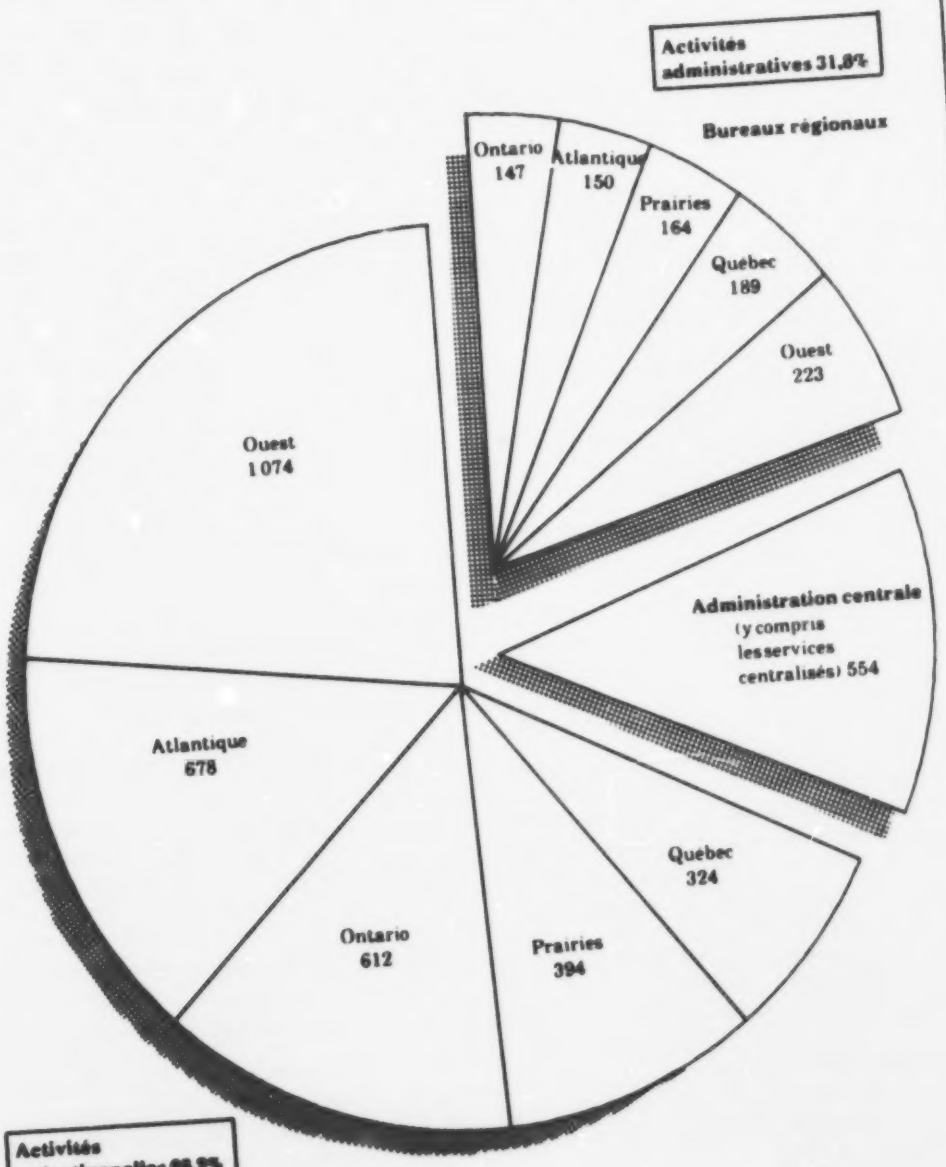
10.60 Il nous a semblé que la plupart des professionnels avaient à coeur la réalisation des objectifs du programme de Parcs Canada, qu'ils étaient très motivés et qu'ils étaient très compétents en leur domaine. Toutefois, nous avons observé, en général, que les professionnels n'avaient pas été dirigés de manière à assurer une utilisation optimale de ces ressources humaines pour répondre aux besoins du programme de Parcs Canada. Dans la plupart des cas, on avait recours à ces personnes pour offrir une gamme de services selon les besoins du moment plutôt qu'en fonction des priorités du programme. En outre, les efforts faits pour exercer une forme de gestion fonctionnelle normalement assurée par une administration centrale ont été, en général, inefficaces.

10.61 L'équipe responsable des travaux d'ingénierie et d'architecture - Administration centrale. Nous avons constaté que ce groupe ne remplissait pas un rôle justifiant son niveau hiérarchique supérieur par rapport aux 1 600 employés et plus s'occupant de travaux d'ingénierie, de travaux d'architecture et de travaux généraux dans les régions.

- La majeure partie de ses ressources utilisables (56 années-personnes sur un total de 84) fournissait des services spécialisés à différents secteurs du

Pièce 10.2

RÉPARTITION DES ANNÉES-PERSONNES AFFECTÉES AUX ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES ET ADMINISTRATIVES 1982-1983



Total des années-personnes affectées aux activités opérationnelles et administratives: 4 515

programme, à l'administration centrale et dans les régions. Toutefois, plus souvent qu'autrement, ces services étaient fournis sur demande plutôt qu'en fonction de priorités préétablies.

- Le fait que les responsabilités n'avaient pas bien été énoncées et communiquées réduisait l'efficacité des ressources affectées à la gestion fonctionnelle.

- Les directives, politiques, normes et lignes directrices élaborées se limitaient, dans la plupart des cas, à des secteurs très spécialisés et ne s'appliquaient que rarement à l'échelle du pays. D'autres, s'appliquant à des secteurs moins spécifiques, ne semblaient pas être couramment utilisées dans les régions.

- On avait utilisé moins de trois années-personnes pour évaluer la qualité du produit livré. La seule étude formelle avait eu lieu à l'étape de l'avant-projet. Les études subséquentes s'étaient limitées à des inspections sporadiques effectuées au cours de visites dans les régions et à des examens occasionnels du produit fini. Ceci ne suffit pas à évaluer convenablement la qualité des services d'ingénierie, d'architecture et de travaux généraux.

- L'information que recevait l'administration centrale était insuffisante et ne lui permettait pas de bien surveiller le déroulement des projets ni de fournir, en temps opportun, des conseils à la haute direction.

10.62 Activités de l'administration centrale concernant les parcs et lieux historiques. Les activités de ce groupe de 230 années-personnes peuvent se répartir en trois catégories:

- l'exercice d'une gestion fonctionnelle à l'égard de leurs collègues des régions;

- la prestation de certains services spécialisés aux régions ou la réalisation de certains aspects du programme de Parcs Canada;

- la prestation de services de recherche et de secrétariat à la Commission des lieux et monuments historiques du Canada.

10.63 L'exercice de la gestion fonctionnelle a nécessité l'utilisation de 39 années-personnes. Dans le cadre de ces activités, on a produit et publié des normes et des directives à l'intention des régions, et on a fourni des services de formation, des conseils ou d'autres services d'orientation fonctionnelle. À notre avis, le travail d'élaboration des normes et des lignes directrices n'a été guère efficace en raison de ce qui suit:

- les responsabilités des gestionnaires, en ce qui a trait à l'élaboration des normes et des lignes directrices, n'ont jamais été précisées et communiquées de manière satisfaisante;

- compte tenu du nombre et de la portée des activités relatives aux parcs et lieux historiques, le nombre de normes et de lignes directrices publiées était très faible;

les normes et lignes directrices en cours d'élaboration ne semblaient pas se rapporter aux priorités actuelles du programme.

10.64 La plupart des 122 années-personnes utilisées par l'administration centrale pour offrir des services spécialisés aux régions ou pour exécuter certains aspects du programme n'étaient pas administrées de manière satisfaisante. Nous avons examiné de nombreux projets et avons observé ce qui suit.

les projets étaient rarement choisis en fonction d'un des ensembles de priorités du programme.

on avait rarement fixé de limites à l'utilisation des ressources ou de délais pour l'achèvement des travaux.

rien ne prouvait qu'on avait effectué des examens périodiques pour s'assurer que les projets se déroulaient comme prévu et qu'ils se justifiaient toujours, compte tenu des priorités du programme.

les coûts cumulatifs des projets n'étaient pas connus.

aucun rapport d'étape n'était communiqué à la haute direction.

10.65 En règle générale, les activités de ce groupe (axées surtout sur l'histoire militaire) semblaient influencées par le domaine de spécialisation des employés qui le constituaient. En conséquence, il y avait un manque de souplesse et on ne pouvait s'adapter facilement aux changements d'orientation nécessaires pour satisfaire aux nouvelles priorités. Ce fait est important puisque Parcs Canada s'était rendu compte, dès le début des années 1950, de la nécessité de modifier son orientation, à la suite des observations de la Commission Massey sur le déséquilibre des thèmes choisis pour commémorer des lieux et des événements historiques. Parcs Canada a tenté de corriger cette lacune en mettant au point un plan analytique. Toutefois, la situation ne s'est guère améliorée.

10.66 Environ 36 années-personnes sont affectées aux travaux de recherche et de secrétariat et à d'autres travaux connexes effectués pour la Commission des lieux et monuments historiques du Canada.

10.67 La commission, établie en 1953 en vertu d'une loi, est un organisme indépendant de Parcs Canada qui conseille le ministre sur la désignation d'endroits historiques. Bien que la loi donnât au ministre le pouvoir d'affecter des employés du ministère à la commission, elle ne prévoyait pas l'établissement de liens directs entre la commission et Parcs Canada. Selon la loi, la commission doit conseiller le ministre, ce dernier, tenant compte des conseils qui lui sont fournis, peut demander à Parcs Canada de désigner certains endroits historiques; Parcs Canada doit alors donner suite à la décision du ministre.

10.68 Nous avons observé un resserrement des liens entre la commission et Parcs Canada. En effet, Parcs Canada attribue des ressources à la commission sans l'approbation formelle du ministre. Cette relation a les conséquences suivantes:

l'indépendance de la commission peut être mise en péril puisque souvent les mêmes employés travaillent pour Parcs Canada et pour la commission;

il n'existe aucun moyen de connaître et de rembourser à Parcs Canada les ressources du programme des parcs que la commission a utilisées;

le ministre et le Parlement ne connaissent pas le coût total de fonctionnement de la Commission et, par conséquent, ne peuvent exiger que celle-ci en rende compte.

10.69 **Activités socio-économiques.** Cette fonction utilise 20 années-personnes. La plupart de ses ressources servent, selon la demande, aux activités suivantes:

Analyse de la demande de services touristiques, surtout comme appui budgétaire, pour s'assurer que les projets d'investissement proposés pour les services touristiques sont conçus en fonction de la demande prévue.

Diverses études d'ordre socio-économique à l'intention des régions et de l'administration centrale.

Orientation fonctionnelle des régions lorsque ces dernières doivent effectuer diverses analyses statistiques.

Publication de normes et lignes directrices à l'usage des régions lorsqu'elles doivent effectuer des travaux de nature socio-économique ou des relevés statistiques.

10.70 Nous avons constaté qu'il était possible d'améliorer l'utilisation des professionnels affectés à ces activités.

On ne s'efforce pas assez d'indiquer à la haute direction comment interpréter les statistiques sur la fréquentation des parcs et sur l'analyse des retombées économiques. Nous avons déjà évoqué, dans le présent chapitre, les risques possibles d'interprétation erronée.

On n'indique pas à la haute direction comment comparer les répercussions socio-économiques du Programme Parcs Canada avec celles d'autres activités semblables des gouvernements fédéral, provinciaux, municipaux et du secteur privé.

Les travaux de ce service sont rarement utilisés pour décider de l'acquisition d'un nouveau lieu historique ou d'un nouveau parc. On les utilise surtout pour l'analyse de projets bien précis, une fois prise la décision d'acquérir le lieu ou le parc.

10.71 Parcs Canada avait déjà noté certaines de ces lacunes et avait déjà commencé à s'en occuper. On s'efforce notamment de réorganiser l'administration centrale, de définir les rôles et les responsabilités des employés de tout l'organisme et de réviser le budget de base "A".

10.72 En plus des initiatives en cours, Parcs Canada devrait prendre des mesures pour mieux utiliser son personnel professionnel et s'assurer que:

- **des conseils professionnels sont prodigués aux gestionnaires, aux niveaux appropriés;**
- **les responsabilités des gestionnaires fonctionnels sont précisées et communiquées à qui de droit;**
- **les services professionnels sont répartis en fonction des priorités du programme;**
- **la production des professionnels est relevée et contrôlée;**
- **la taille de l'effectif est établie en fonction des besoins reconnus du programme.**

Commentaire de Parcs Canada: Parcs Canada etudie en profondeur comment ses gestionnaires fonctionnels et ses fonctionnaires hierarchiques pourraient mieux rendre compte de leurs activités. On a determine les roles et les responsabilites de toutes les fonctions. Nous elaborons actuellement des procedes de planification du travail qui permettront, d'une part, de planifier l'aide des professionnels et de l'offrir à toutes les fonctions et, d'autre part, d'offrir de manière efficace les services professionnels requis à chaque niveau.

10.73 Parcs Canada devrait revoir ses liens avec la Commission des lieux et monuments historiques ainsi que son interprétation actuelle de la loi sur ladite commission dans le but:

- **de garantir l'indépendance de la commission;**
- **d'indiquer avec précision au Parlement les ressources actuellement utilisées par la commission, et au nom de la commission.**

Commentaire de Parcs Canada: L'integrite professionnelle et l'objectivite de la commission des lieux et monuments historiques du Canada sont essentielles à la réalisation des objectifs du programme. Les membres de la commission et les fonctionnaires de Parcs Canada continueront de sauvegarder la nature des rapports entre cet organisme consultatif et le ministre. Le système financier actuel permet de distinguer les dépenses imputables à la commission du coût d'autres activites prévues par la loi.

Précision du statut des agglomérations urbaines de Banff et de Jasper

10.74 Plusieurs parcs nationaux ont vu se développer des agglomérations urbaines, mais les plus importantes sont celles de Banff et de Jasper qui ont une population sédentaire de plus de 3 500 habitants. Avec les variations saisonnières, la population de Banff atteint 5 000 habitants en été et celle de Jasper dépasse 4 300. En tant que gestionnaires de ces agglomérations, Parcs Canada, et plus particulièrement les surintendants des parcs, doivent fournir des services municipaux satisfaisants. Ils doivent également gérer les affaires des municipalités d'une manière rentable et pouvoir:

- répondre aux besoins des résidents;
- assurer des services appropriés aux visiteurs;
- contrôler l'aménagement futur conformément aux politiques de Parcs Canada, par exemple dans le domaine de la conservation;
- réduire le fardeau financier et administratif grevant le budget du programme.

10.75 Pour bien gérer ces agglomérations, les gestionnaires devront:

- offrir aux habitants des services municipaux, tels que la collecte des ordures ménagères et les services d'utilité publique, et recouvrer le coût de ces services au moyen de taxes municipales;
- assurer la sécurité générale des résidents et des visiteurs;
- négocier avec les entreprises locales et administrer les locations de terrains, les concessions et les permis;
- négocier avec les habitants qui détiennent des baux fonciers à des fins résidentielles;
- s'assurer que les baux de location des commerçants et des résidents sont toujours conformes à la politique de Parcs Canada et que les modalités prévues dans chaque contrat de concession ou de location sont respectées;
- savoir réagir aux diverses pressions exercées par les politiciens, les entreprises, les groupes et les particuliers qui ont parfois des intérêts opposés, de manière à répondre aux aspirations propres à chaque communauté et de résoudre leurs problèmes.

10.76 Après avoir examiné la manière dont Parcs Canada a géré ces deux grandes agglomérations urbaines, nous avons conclu que plusieurs problèmes opérationnels importants et de longue date n'avaient pas été résolus de manière satisfaisante.

10.77 La politique de Parcs Canada précise que les villes de Banff et de Jasper sont des centres touristiques dont les limites territoriales sont fixes. Dans le cas de Banff, les modifications proposées au zonage permettraient un accroissement sensible de la population, ce qui pourrait influer sur le mandat fondamental du programme qui est de préserver l'environnement et le caractère historique des lieux, c'est-à-dire altérer le moins possible le milieu naturel original.

10.78 La deuxième question est l'autonomie administrative des agglomérations de Banff et de Jasper. Les résidents ont déjà rejeté une proposition en ce sens, mais nous avons noté que Parcs Canada envisage toujours cette possibilité. le Budget des dépenses de 1983-1984 (Partie III) indique qu'un des objectifs du programme est la présentation de modifications à la Loi sur les parcs nationaux pour pouvoir éventuellement doter les agglomérations de Banff et de Jasper d'une administration autonome.

10.79 Ces exemples nous amènent à conclure que Parcs Canada n'a pas résolu de façon satisfaisante, dans le cadre de ses politiques sur les parcs, la question de l'avenir de ces agglomérations. Toutefois, nous avons remarqué qu'on mettait actuellement en place un mécanisme de planification pour les quatre parcs des Montagnes Rocheuses qui devrait permettre de préciser cette question et d'autres.

10.80 Le développement des agglomérations urbaines n'a pu être efficacement contrôlé en partie à cause de l'absence de plan d'aménagement satisfaisant. Cela a rendu difficile la tâche des gestionnaires du programme lorsqu'il leur a fallu répondre de manière appropriée aux demandes de développement provenant du secteur privé. Par exemple, il arrive que Parcs Canada et le secteur privé s'échangent des terrains à l'intérieur d'un parc et en particulier à l'intérieur d'une agglomération. En 1982, un échange de ce genre eut lieu afin d'empêcher un secteur de Banff de devenir un quartier résidentiel à haute densité de population. À l'occasion de cette transaction, Parcs Canada n'a pas tenu compte de toutes les directives et de toutes les mesures de contrôle des organismes centraux et du Parlement. Dans cet échange, on a estimé à environ $ 550 000 la différence de valeur des terrains en faveur du promoteur du secteur privé. De cette somme, Parcs Canada a estimé qu'environ $ 400 000 se justifiaient par les avantages sociaux qu'en retirerait le parc. Comme d'habitude dans de telles transactions, Parcs Canada a cru que cet échange relevait de la compétence du ministre et n'a pas cherché à obtenir l'approbation du Conseil du Trésor, bien que, quelques mois auparavant, une version antérieure de la même proposition ait été présentée officiellement au Conseil du Trésor parce qu'elle présentait des modalités inhabituelles de paiement. Le Conseil du Trésor avait rejeté cette première proposition et avait fait remarquer que les procédures normales pour les appels d'offres qui exigent le paiement de fortes sommes à l'avance et le versement à la Couronne d'une fraction du revenu provenant d'un projet, devaient être suivies dans des transactions de ce genre.

10.81 Parcs Canada n'a pas suivi les procédures suggérées par le Conseil du Trésor, lors de la seconde proposition, car il la considérait semblable aux transactions antérieures. En fin de compte, Parcs Canada a acquis des actifs d'une valeur de $ 970 000 en échange d'autres évalués à $ 1,5 million; or cette pratique d'affectation nette n'est pas autorisée. Parcs Canada ne s'est donc pas soumis au processus habituel d'approbation du Parlement.

10.82 Le droit de résider dans ces agglomérations urbaines est régi par un règlement. Toutefois, le respect de ce règlement n'est pas contrôlé de manière systématique.

10.83 La question de savoir qui doit assumer les coûts des agglomérations urbaines a été traitée dans une directive du Cabinet publiée en 1977. Cette directive autorisait le maintien d'un loyer insignifiant pour les détenteurs de baux résidentiels à la condition que les villes de Banff et de Jasper deviennent financièrement autonomes en se dotant d'une administration locale ou en assumant le coût total des services. Il y a eu réaffirmation de cette directive en 1980. Si Parcs Canada n'avait plus à gérer les agglomérations urbaines, il pourrait disposer d'une somme évaluée à l'époque à $ 4,5 millions (y compris 47 années-personnes) pour effectuer d'autres tâches et répondre à d'autres besoins dans les parcs. Parcs Canada a promu l'idée d'un système d'administration locale autonome, mais sa proposition a été rejetée. Bien qu'on ait augmenté les frais imposés pour les services publics, on n'a pas réussi à recouvrer le total des coûts. Cela s'explique surtout par le fait que l'on a tardé à déterminer les coûts pertinents et par la mise en oeuvre du programme 6 et 5 p. 100 du gouvernement. Les résidents de ces agglomérations continuent de bénéficier de loyers très bas. Nous avons également relevé les faits suivants:

- Les coûts d'exploitation des agglomérations urbaines sont partiellement camouflés parmi les frais généraux des parcs, et il n'existe actuellement aucun système pour déterminer correctement ces coûts d'exploitation. Au moment de notre vérification, on procédait à la mise au point d'un système d'établissement des coûts qui devrait permettre de déterminer les coûts directs d'exploitation des agglomérations.

- Parcs Canada n'a pas donné suite à une recommandation précédente voulant que ces agglomérations adoptent un système comptable semblable à celui qu'utilisent d'autres municipalités de même taille en Alberta. Par conséquent, toute comparaison des coûts avec ceux d'autres municipalités albertaines est impossible.

- Les frais que Parcs Canada impose aux résidents et aux entreprises ne comprennent pas le coût des routes, des trottoirs, de l'enlèvement de la neige, des services des sapeurs-pompiers et des services ambulanciers.

10.84 Nous avons estimé que l'exploitation de l'agglomération de Banff avait coûté $ 1,7 million à Parcs Canada, en 1982-1983. Cette estimation ne comprend pas les dépenses d'investissement connexes ni le temps du personnel travaillant dans le bureau régional ou à l'administration centrale. Puisque Parcs Canada n'a recouvré que $ 0,6 million auprès des résidents, la fraction non recouvrée ($ 1,1 million - soit environ $ 325 par habitant) constitue en fait une subvention de Parcs Canada. On peut réduire un peu cette subvention du fait que Parcs Canada utilise également certains services municipaux et devrait payer sa juste part, bien qu'on n'en connaisse pas exactement le montant. De plus, si la ville relevait du gouvernement provincial, elle pourrait recevoir des subventions pour payer ses dépenses municipales qui, selon Parcs Canada, représentent de 11 à 16 p. 100 de la totalité des coûts. Toutefois, puisque la ville relève de l'administration fédérale, Ottawa devra peut-être consentir une subvention équivalente. Par contre, les habitants des municipalités provinciales paient les travaux d'investissement et le financement municipal à même leurs

taxes municipales, taxes que les habitants des agglomérations administrées par Parcs Canada ne paient pas. La situation de la ville de Jasper est semblable à celle de Banff.

10.85 Voici les conséquences de cet état de choses:

- les personnes qui, par obligation, doivent résider dans ces agglomérations paient des loyers réduits et le coût total de cette réduction est évalué à quelque $ 3,5 millions par année;
- les résidents reçoivent, grâce au programme de Parcs Canada, des services municipaux à un coût moindre que le coût réel;
- Parcs Canada doit consacrer à la gestion municipale des ressources considérables qui pourraient être utilisées ailleurs, pour des activités cadrant mieux avec son mandat;
- Parcs Canada est incapable de mesurer la rentabilité de l'exploitation de ces agglomérations et de la comparer à celle d'autres agglomérations de même taille.

10.86 Parcs Canada devrait préciser le statut des agglomérations urbaines situées dans ses parcs et ses rapports avec elles dans le cadre de la politique approuvée; il devrait veiller, d'autre part, à réduire ses coûts au minimum et faire en sorte que les subventions implicites soient éliminées ou clairement signalées au Parlement.

Commentaire de Parcs Canada: Parcs Canada a pris l'habitude de consulter les habitants des agglomérations urbaines et de négocier avec eux. Nous continuerons d'agir ainsi afin de réaliser les objectifs susmentionnés.

10.87 Parcs Canada devrait s'assurer qu'à l'avenir les transactions foncières se conforment à toutes les directives pertinentes et reçoivent, lorsque c'est nécessaire, l'approbation du Conseil du Trésor.

Commentaire de Parcs Canada: Parcs Canada et le Conseil du Trésor sont en train de préciser et de reformuler les lignes directrices s'appliquant à ce secteur. Ces lignes directrices régiront désormais les activités de ce genre.

Politique relative aux recettes

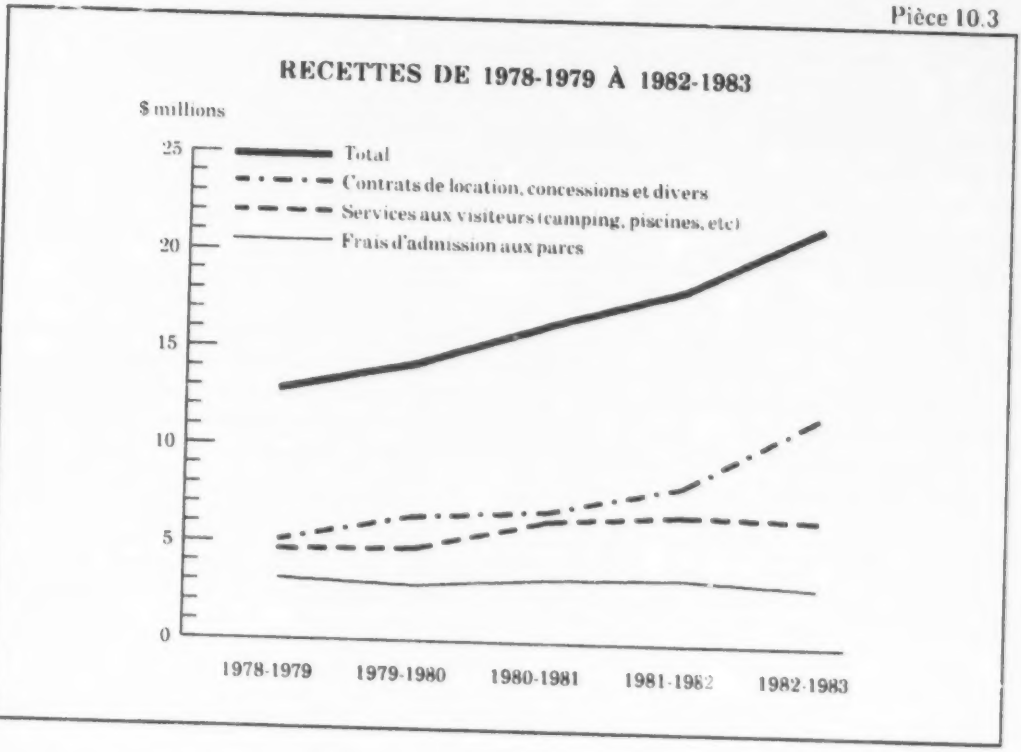
10.88 En payant un droit pour entrer dans certains lieux historiques et dans certains parcs ou des frais pour utiliser certains services (camping, natation, golf, écluses, etc.), les visiteurs produisent des recettes qui sont versées au Fonds du revenu consolidé.

10.89 Au cours de l'exercice 1982-1983, les recettes de Parcs Canada ont été d'environ $ 21,6 millions (à peu près 7 p. 100 des dépenses totales). Ces recettes proviennent des sources suivantes:

	(en millions de dollars)
Droits d'admission	$ 3,2
Frais pour services aux visiteurs	6,6
Locations de terrains et concessions	7,7
Divers	4,1
	$ 21,6

La pièce 10.3 présente, pour les cinq dernières années, le total des recettes et les recettes de trois secteurs principaux.

Pièce 10.3



10.90 En 1982-1983, les droits d'entrée se sont élevés à $ 3,2 millions, soit environ 1 p. 100 du total des crédits annuels de Parcs Canada. Les frais perçus pour les services fournis en 1982-1983 ont atteint $ 6,6 millions, soit 2,7 p. 100 des crédits. Ainsi, le total des recettes provenant des visiteurs n'a représenté que 4 p. 100 du total des crédits annuels de Parcs Canada ($ 284 millions en 1982-1983).

10.91 Parcs Canada prélève des droits d'admission pour chaque véhicule admis dans 19 des 29 parcs nationaux et des droits d'entrée individuels dans 4 des 82 parcs historiques; on perçoit également des droits particuliers d'accès à certaines installations comme les piscines et les terrains de camping, et des droits d'éclusage sur les canaux historiques. La politique relative aux frais d'utilisation des services ne vise qu'à recouvrer les coûts directs d'exploitation et d'entretien et non les coûts d'investissement et d'infrastructure. Les droits d'entrée n'ont pas suivi l'augmentation des coûts; par exemple, les droits d'éclusage dans les canaux historiques n'ont pas augmenté depuis 1976.

10.92 Parcs Canada ne s'assure pas qu'on observe les règlements concernant les droits d'admission. Par exemple, il estime que 45 p. 100 de tous les véhicules entrant dans les parcs ne paient pas de droit d'entrée. Dans bon nombre de cas, il s'agit d'exemptions justifiées, comme celles accordées aux véhicules en transit, mais certaines sont accordées suite à de fausses déclarations à l'entrée. Parcs Canada ne cherche pas sérieusement à détecter les véhicules de cette dernière catégorie. Dans de nombreux parcs, les automobilistes en transit ne paient pas de droit mais sont comptés comme visiteurs. La direction n'exige aucun rapport sur les recettes perçues.

10.93 Ces constatations, ainsi que celles présentées dans les autres sections du présent chapitre, nous ont amenés à conclure que Parcs Canada n'a pas bien réfléchi à ce que devrait être sa politique à l'égard des frais à payer par les usagers; qu'il ne veille pas à ce que les directives en vigueur soient appliquées de manière équitable et uniforme, et qu'il ne possède pas de renseignements sur les coûts pour pouvoir remédier à cette situation.

10.94 Parcs Canada devrait revoir les principes à la base des droits d'admission dans tous les lieux historiques et dans tous les parcs de manière à ce que les visiteurs soient traités de façon uniforme et équitable. Il lui faudrait également rationaliser et mettre à jour son barème de tarifs pour les services aux visiteurs de manière à recouvrer la fraction des coûts jugée conforme à la politique générale du gouvernement.

Commentaire de Parcs Canada: Parcs Canada prépare actuellement un document destiné au Cabinet sur la question des droits d'admission. Ce document traitera des points énonces dans la recommandation.

LE MINISTÈRE DU TRAVAIL

LE MINISTÈRE DU TRAVAIL

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	11.1	387
Portée de la vérification	11.9	390
Observations et recommandations		
Opérations régionales	11.17	391
L'information à l'intention des gestionnaires	11.19	392
Les objectifs des programmes	11.23	394
Autres méthodes de mise en oeuvre des programmes	11.25	394
Les mesures de suivi	11.27	395
Médiation et conciliation	11.29	395
Les indicateurs d'efficacité	11.31	395
Mise en application de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État	11.33	396
L'informatisation du traitement des demandes d'indemnisation	11.34	396
Les contrôles financiers	11.36	397
Subventions et contributions		
Le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs	11.38	397
Les programmes de formation syndicale et de la qualité de la vie au travail	11.41	398
Diffusion des données	11.42	398
L'enquête sur les salaires et les conditions de travail	11.43	398
Les statistiques sur la sécurité et l'hygiène au travail	11.46	399
L'informatique	11.52	400
Évaluation des programmes	11.58	401
Vérification interne	11.59	401
Plan de dépenses du ministère	11.60	401
Pièces		
11.1 Organigramme succinct		388
11.2 Tableau comparatif du nombre d'accidents et du nombre d'inspections de sécurité (1981 et 1982)		393

11

LE MINISTÈRE DU TRAVAIL

SOMMAIRE

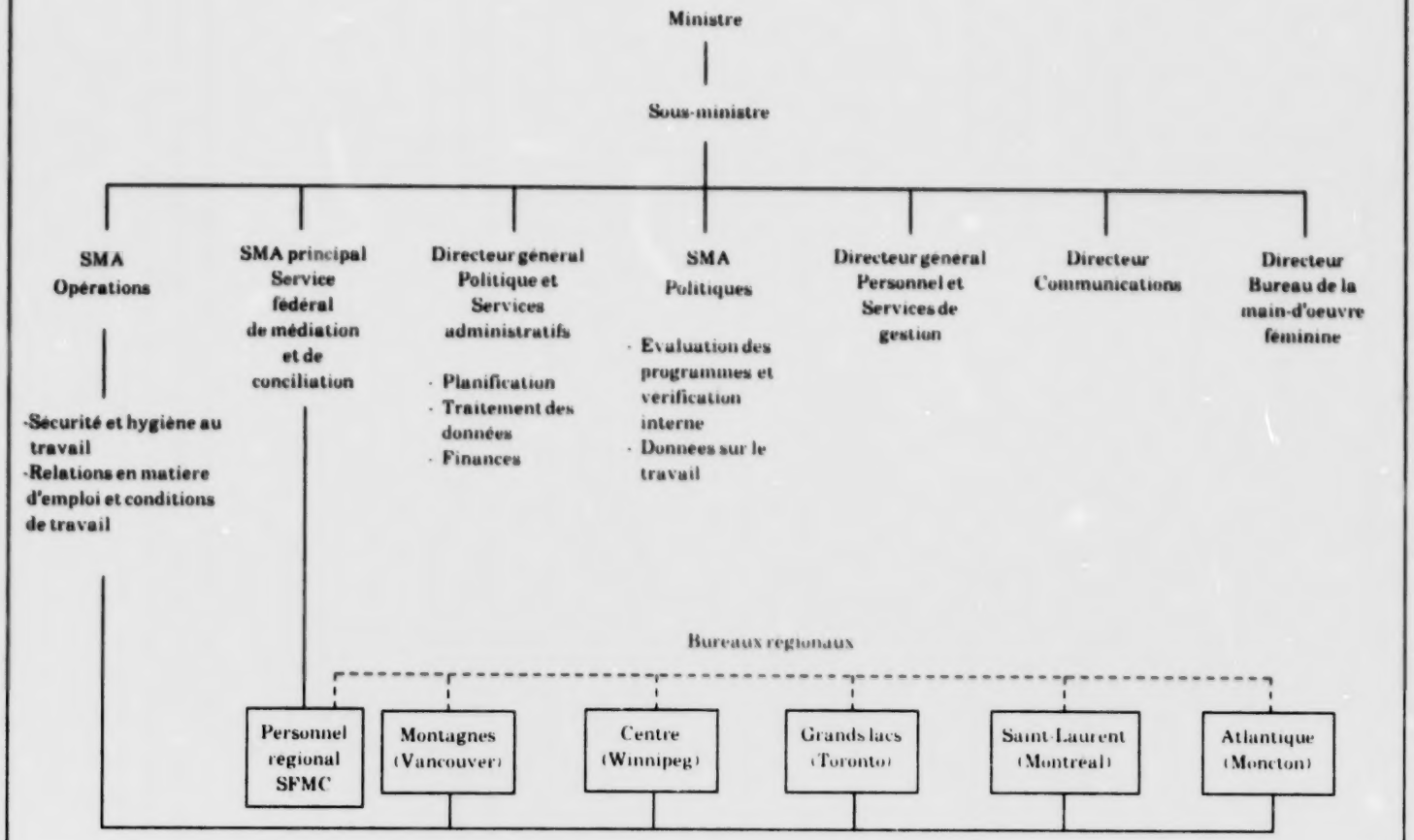
11.1 Malgré sa taille relativement petite, Travail Canada exerce une grande influence sur les employeurs et les employés du Canada. Ce ministère a d'abord été créé en 1900 pour aider à résoudre les conflits du travail et pour rassembler et diffuser de l'information sur les questions qui se rapportent au domaine du travail. Depuis lors, son mandat a été élargi et il comprend désormais la protection et la promotion de la santé et de la sécurité des travailleurs qui relèvent de la compétence fédérale et la mise en application des normes du travail prévues par le Code canadien du travail. Le ministère réalise ses programmes par l'intermédiaire de 18 bureaux de district, de cinq bureaux régionaux et de l'administration centrale. La pièce 11.1 présente un organigramme succinct du ministère.

11.2 La haute direction a été remplacée au cours de notre vérification. Puisque la plupart de nos travaux ont été effectués avant le mois de mai 1983, nos observations portent sur la situation qui existait avant le remplacement des hauts fonctionnaires. Nous avons toutefois remarqué que ces derniers adoptent une attitude positive vis-à-vis des problèmes que nous avons décelés. La plupart de nos observations ont trait à des problèmes dont la direction est consciente, auxquels elle a accordé une grande priorité et qu'elle est en voie de résoudre. Il était toutefois trop tôt pour constater les résultats des efforts de la direction.

11.3 **Opérations régionales.** La mise en oeuvre du Programme de sécurité et d'hygiène au travail et du Programme des conditions de travail n'a pas été bien gérée. Par exemple, la direction des Opérations régionales s'est occupée d'inspection et d'enquêtes à la suite de plaintes sans avoir d'objectifs précis mesurables en rapport avec ces activités. Bien que cette direction ait recours à un amalgame d'activités telles que la formation, les promotions et la consultation, elle ne s'est pas particulièrement arrêtée à considérer quelles seraient les combinaisons les plus rentables. L'insuffisance d'information sur les sociétés qui relèvent de la compétence du ministère ne permettait pas de planifier les activités liées aux programmes et d'en évaluer l'efficacité. Les agents des affaires du travail n'ont pas effectué de visites de suivi périodiques pour s'assurer que l'on avait apporté des mesures correctives aux dangers qui avaient été décelés. De sérieuses infractions pourraient ainsi se perpétuer et des désastres comme ceux qui sont survenus dans les mines de charbon de la côte Est et dans des silos à céréales pourraient ne pas être prévenus.

11.4 **Service fédéral de médiation et de conciliation.** Le Service fédéral de médiation et de conciliation n'a éprouvé aucun problème important en ce qui concerne les contrôles qui visent à assurer l'économie et l'efficience, quoiqu'il devrait fournir au Parlement plus d'information sur son efficacité.

LE MINISTÈRE DU TRAVAIL
ORGANIGRAMME SUCCINCT, LE 31 MARS 1983



11.5 Mise en application de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État. Le ministère sait depuis 1979 qu'il pourrait réaliser des économies considérables en se dotant d'un système informatisé pour le traitement, chaque année, des demandes d'indemnités, qui représentent une somme de plus de $ 30 millions. Nous avons estimé que le ministère pourrait économiser aujourd'hui au moins $ 375 000 par année, s'il avait mis en place un tel système en 1979.

11.6 Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs. Le Parlement a confié au ministère la mise en application de ce programme. Toutefois, ce dernier n'avait pas obtenu de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada des renseignements suffisants et appropriés qui lui permettent de déterminer si les paiements qui, en 1982-1983, ont atteint $ 9,3 millions, sont versés uniquement à ceux qui y ont droit.

11.7 Évaluation des programmes et vérification interne. L'évaluation des programmes et la vérification interne constituent pour la gestion des outils de base auxquels le ministère n'accorde pas une grande importance. Il y a eu des évaluations de programmes depuis 1979, mais les cadres supérieurs n'ont pas reçu de rapport d'évaluation complet. Au moment de notre vérification, une seule étude était en cours. Le ministère n'a pas progressé de façon satisfaisante en ce qui a trait à l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité, particulièrement si l'on considère les ressources affectées au travail d'évaluation des programmes. Bien que les vérificateurs internes aient décelé d'importants problèmes dans les principales activités, le ministère n'a pas vu à ce que l'on donne suite correctement aux recommandations formulées par les vérificateurs.

11.8 Informatique. Les besoins et priorités en matière d'informatique n'ont pas été clairement déterminés. La direction du Traitement des données ne pouvait donc pas répondre promptement aux besoins des utilisateurs. Elle n'a pas été en mesure, par exemple, de fournir aux utilisateurs l'aide nécessaire pour réaliser des économies qu'auraient permis l'informatisation du traitement de l'information, tel celui des demandes d'indemnisation des employés de l'État.

Portée de la vérification

11.9 Travail Canada est l'un des plus petits ministères du gouvernement fédéral avec un effectif de 815 années-personnes en 1982-1983 et des dépenses prévues de l'ordre de $ 87 millions. Malgré sa taille, son action a une grande incidence sur les employeurs et les employés canadiens. C'est la première fois qu'il fait l'objet d'une vérification intégrée.

11.10 Le ministère du Travail a d'abord été créé en 1900 pour aider à résoudre les conflits du travail et pour rassembler et diffuser de l'information sur les questions qui se rapportent au domaine du travail. Durant les années 60, son mandat a été élargi et il comprend désormais la promotion et la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ainsi que l'établissement et la mise en application de normes de travail pour les secteurs réglementés par le gouvernement fédéral. Ces responsabilités ont été regroupées en 1970 dans le Code canadien du travail qui précise en partie les normes minimales d'emploi, comme le salaire minimum, ainsi que les conditions de travail en matière d'hygiène et de sécurité. Cette partie du Code s'applique à environ 3 700 employeurs et à 600 000 employés qui travaillent dans les banques, dans le secteur des modes de transport et de communication interprovinciaux et internationaux, dans certaines sociétés de la Couronne et dans les industries qui, selon le Parlement, servent l'intérêt national du Canada. Les programmes du ministère dans ces secteurs mobilisent 32 p. 100 de ses années-personnes. Nous avons évalué jusqu'à quel point l'on administrait ces programmes en tenant compte de l'économie et de l'efficience et si l'on avait recours à des procédés appropriés pour mesurer leur efficacité et en rendre compte.

11.11 Le Code canadien du travail donne également au ministère le mandat de contribuer à la solution de conflits du travail par la médiation et la conciliation. À cause des répercussions importantes qu'a le Service fédéral de médiation et de conciliation du gouvernement sur les arrêts de travail et en raison de l'intérêt manifesté par le Parlement, nous avons examiné les procédés utilisés pour mesurer l'efficacité et en rendre compte.

11.12 Bien que le Code canadien du travail ne s'applique qu'à 5 p. 100 de tous les travailleurs canadiens, l'influence du ministère ne se limite pas à ce seul groupe, en partie parce qu'il rassemble et diffuse une gamme de données sur les questions qui se rapportent au domaine du travail. Les activités de diffusion des données que nous avons examinées englobaient l'Enquête sur les salaires et les conditions de travail et l'unité des statistiques de la direction de la Sécurité et de l'Hygiène au travail parce que ces données s'adressent à de nombreux utilisateurs, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur du ministère. Ces activités représentent des dépenses d'un peu moins de $ 1 million par année. Nous avons axé notre examen sur la manière dont le ministère avait déterminé les besoins de ses utilisateurs éventuels et sur les méthodes qu'il utilise pour contrôler la qualité de ses données.

11.13 Travail Canada applique la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État, en vertu de laquelle il a, en 1982-1983, versé environ $ 34 millions à un nombre estimatif de 50 000 accidentés du travail et anciens employés répartis dans les ministères fédéraux et les sociétés de la Couronne. Ces versements ont représenté 46 p. 100 des dépenses du ministère

au cours de la même période. Nous avons examiné les contrôles financiers de ce programme et avons vérifié si son administration a été économique et efficiente.

11.14 Le Parlement a aussi autorisé le ministère à verser des subventions à des travailleurs et à des organismes ouvriers particuliers. Le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs vient au secours des ouvriers qui ont perdu leur emploi en raison des répercussions qu'ont les importations sur le marché du travail. Le Programme de formation syndicale fournit des fonds aux syndicats et à d'autres organismes ouvriers pour qu'ils puissent sensibiliser les travailleurs aux questions qui se rapportent au domaine du travail. Le Programme de la qualité de la vie au travail verse des subventions aux employeurs, aux syndicats et à d'autres groupes désireux d'innover en matière de relations ouvrières patronales. Nous avons vérifié la justesse des contrôles financiers exercés sur ces programmes de subventions et de contributions qui représentaient environ 17 p. 100 des dépenses du ministère en 1982-1983.

11.15 Outre la vérification de programmes ministériels mis au point en réponse à des lois particulières, nous avons examiné la planification opérationnelle, le contrôle de l'efficacité, la vérification interne, l'évaluation des programmes ainsi que la planification et le contrôle en matière d'informatique. Ces procédés constituent la clé du bon fonctionnement du ministère.

11.16 De plus, après avoir examiné plusieurs secteurs, nous en sommes venus à la conclusion qu'aucune vérification détaillée ne s'imposait. La gestion des ressources humaines avait fait récemment l'objet de vérifications par plusieurs groupes, y compris par notre Bureau. Notre examen a révélé que le ministère mettait en oeuvre les recommandations qui ont découlé de ces vérifications, de sorte qu'il n'était pas nécessaire d'en effectuer d'autres à ce stade-ci. Nous nous sommes appuyés sur l'examen de la gestion financière effectué par les vérificateurs internes. D'autres secteurs comme le Bureau de la main-d'oeuvre féminine, l'élaboration de politiques et certaines fonctions administratives n'ont pas été vérifiés parce que notre étude préliminaire indiquait qu'ils ne présentaient aucune question importante pour la vérification.

Observations et recommandations

Opérations régionales

Introduction

11.17 En 1982-1983, la direction des Opérations régionales a dépensé $ 10,3 millions et elle a utilisé 260 années-personnes pour s'assurer que les employeurs qui relèvent de la compétence fédérale satisfaisaient aux normes d'emploi minimales et fournissaient des lieux de travail hygiéniques et sécuritaires. Les secteurs réglementés par le gouvernement fédéral comprennent des industries engagées dans le commerce interprovincial, des sociétés de la Couronne et les entreprises que le Code canadien du travail considère comme étant "à l'avantage du Canada en général". Parmi les secteurs assujettis à la réglementation fédérale, on compte les chemins de fer, les compagnies aériennes, les communications et le

commerce bancaire, notamment des sociétés comme CP Rail, Wardair et Bell Canada. Des sociétés de la Couronne comme la Devco sont également régies par le gouvernement fédéral.

11.18 L'importance de la direction des Opérations régionales ressort d'autant plus qu'en 1981, environ 82 000 travailleurs ont été blessés et 18 sont morts dans des accidents du travail où le ministère avait juridiction. Environ 2 000 plaintes ont été déposées par des travailleurs contre leurs employeurs parce que ces derniers n'offraient pas les conditions de travail minimales prévues dans la Partie III du Code canadien du travail.

L'information à l'intention des gestionnaires

11.19 Grâce à ses programmes de sécurité et d'hygiène au travail et de conditions de travail, la direction des Opérations régionales répond à toutes plaintes concernant des situations dangereuses et le non-respect des normes minimales et elle effectue l'inspection des lieux de travail pour vérifier s'ils sont sécuritaires. Elle s'assure aussi que les travailleurs bénéficient du minimum d'avantages et elle renseigne employeurs et employés sur les exigences de la loi.

11.20 Les gestionnaires ont besoin de renseignements sur la nature et le type d'activités que comportent les programmes, sur leur fonctionnement et leur efficacité pour planifier et contrôler leur propre travail. Pour ce qui est de la direction des Opérations régionales, nous avons constaté que d'importants aspects de ces renseignements sont insatisfaisants.

- Cette direction doit garder une liste des établissements qui relèvent d'elle pour s'assurer qu'ils fassent l'objet d'une inspection. Ces renseignements étaient incomplets dans les régions où nous avons effectué une vérification. Par exemple, la liste des entreprises, dans des industries essentielles comme celles du transport aérien et du camionnage interprovincial, était incomplète à 25 ou 30 p. 100 au moins. Nous avons constaté que dans le cas d'industries plus stables, le taux d'omissions était plus bas.

- Il serait utile de connaître la fiche de chaque établissement, par exemple, les infractions graves aux règlements, les taux d'accident et l'incidence des maladies professionnelles pour pouvoir contrôler et fixer un ordre de priorités à cet égard. Ces renseignements étaient incomplets, périmés ou inexistants.

- Il faut établir le niveau et le genre d'activités que l'on effectue dans chaque établissement et industrie, si l'on veut connaître la destination des ressources affectées aux programmes. Cette information, pourtant essentielle à la planification des activités, manquait d'exactitude et elle variait d'une région à l'autre.

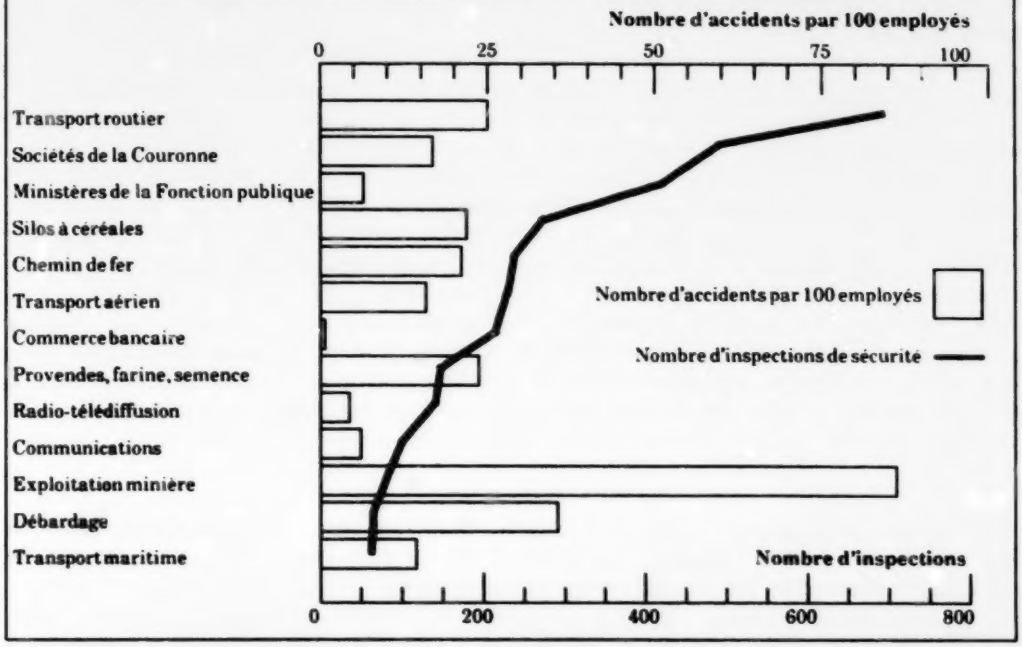
- Il serait utile d'obtenir des renseignements sur les résultats qu'ont donnés les programmes, tels que le degré de réduction de la fréquence et de la gravité des accidents du travail, pour mieux affecter les ressources et évaluer les répercussions qu'ont les efforts de la direction des Opérations régionales. Nous

avons constaté que ces renseignements étaient périmés ou que l'on ne les avait pas recueillis.

11.21 Faute de renseignements satisfaisants, les gestionnaires ne peuvent s'assurer qu'ils administrent les programmes de la façon la plus rentable possible. L'analyse du lien entre les inspections et le nombre d'accidents pour chaque industrie est un exemple de renseignements nécessaires à la planification. La pièce 11.2 relève un certain nombre d'industries où il n'existe aucun lien direct entre les inspections et les taux d'accidents. Bien que le secteur bancaire affichât le plus faible taux d'accidents parmi ceux qui relèvent de la compétence fédérale, six autres industries ont fait l'objet d'un nombre inférieur d'inspections. L'on peut établir d'autres genres de comparaisons entre les accidents et les inspections. Si l'on s'arrête, par exemple, au nombre d'accidents, les travailleurs de l'industrie des communications ont subi trois fois plus de blessures que ceux de la radio-télédiffusion, mais les communications ont fait l'objet de moins d'inspections. Faute d'analyses qui étayeraient de telles anomalies, il semble que les ressources consacrées à la mise en oeuvre d'une législation sur la sécurité et l'hygiène au travail n'ont pas été affectées aux industries qui présentent les plus grands risques éventuels et les meilleures possibilités d'amélioration.

Pièce 11.2

TABLEAU COMPARATIF DU NOMBRE D'ACCIDENTS ET DU NOMBRE D'INSPECTIONS DE SÉCURITÉ, 1981 et 1982



11.22 L'information nécessaire à la planification et au contrôle des activités de la direction des Opérations régionales devrait être recueillie, mise à jour et utilisée, de sorte que les ressources dans les régions soient affectées de la façon la plus rentable possible.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation.

Les objectifs des programmes

11.23 Nous avons remarqué que les objectifs opérationnels des programmes qu'administre la direction des Opérations régionales sont énoncés en fonction de la production ou des unités de travail, tels que le nombre d'inspections à effectuer, plutôt qu'en fonction des résultats ou des avantages à réaliser. Un examen des pratiques courantes dans d'autres juridictions indique que les objectifs peuvent facilement être précisés en ce qui a trait aux effets prévus sur les clients, tels que la réduction des taux d'accidents ou un plus haut degré de conformité à la loi. De tels objectifs axés sur les résultats aideraient les gestionnaires à planifier et à effectuer leur travail et à déterminer les responsables chargés de tirer les avantages escomptés des ressources qu'ils utilisent.

11.24 Le ministère devrait se fixer des objectifs axés sur les résultats, en ce qui concerne le Programme de sécurité et d'hygiène au travail et celui des conditions de travail et il devrait les utiliser pour planifier et contrôler la mise en oeuvre des programmes.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation.

Autres méthodes de mise en oeuvre des programmes

11.25 Le ministère, bien qu'il ait recours à de nouvelles méthodes qui permettent d'assurer une conformité aux normes de sécurité, de santé et de travail, n'a pas envisagé de façon explicite les coûts et avantages de ces solutions de rechange. Ces solutions comprennent l'incitation de l'industrie et de la main-d'oeuvre à l'auto-réglementation et l'accent sur les poursuites judiciaires. S'il n'arrête pas explicitement une combinaison appropriée de stratégies, le ministère ne peut être sûr qu'il dispose des politiques les plus rentables pour faire respecter les normes.

11.26 Le ministère devrait envisager d'autres stratégies qui permettent de faire respecter les normes de sécurité, d'hygiène et de travail, évaluer leurs coûts et avantages et adopter les plus efficaces en la matière.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Il examine présentement les politiques et procédés qui visent au contrôle, au respect et à la mise en vigueur de ces normes, en vue d'établir des

sanctions pénales plus appropriées ainsi que des sanctions déterminées par les tribunaux.

Les mesures de suivi

11.27 Le ministère n'a pas effectué régulièrement de visites de rappel après avoir constaté des infractions aux normes de sécurité, même lorsqu'elles constituaient de graves dangers pour les travailleurs. À notre avis, des visites de rappel en temps opportun sont nécessaires pour déterminer si les infractions graves ont été ou non corrigées. La nécessité d'assurer le respect de la loi a été établie par deux commissions d'enquête constituées à la suite d'importants désastres. Nous avons constaté que, depuis lors, le ministère avait amélioré de beaucoup son travail d'inspection, bien qu'il n'en ait guère assuré le suivi des mesures destinées à corriger les graves infractions qu'il a découvertes.

11.28 Le ministère devrait effectuer des visites de rappel plus régulières et en temps plus opportun pour s'assurer que les infractions graves en matière de sécurité ont été corrigées.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation.

Médiation et conciliation

11.29 Le Service fédéral de médiation et de conciliation (SFMC) a pour objectif de prévenir ou de régler les conflits lors des négociations collectives dans les secteurs que régit le Code canadien du travail (Partie V). La principale activité du Service en matière de médiation et de conciliation consiste à fournir un médiateur pour régler les différends entre les parties patronale et syndicale, lorsque celles-ci n'ont pu en arriver à un accord. Ces activités sont importantes puisque la prévention d'arrêts de travail dans des industries comme le transport ferroviaire ou aérien peut avoir une grande influence sur l'économie du pays.

11.30 Notre étude préliminaire n'a révélé aucune lacune grave au niveau de la gestion. Quoi qu'il en soit, en raison des répercussions importantes qu'ont les activités du SFMC, nous avons examiné les méthodes qu'utilise le service pour mesurer l'efficacité du programme et pour en rendre compte.

Les indicateurs d'efficacité

11.31 Comme indicateur d'efficacité, le Service signale la proportion de tous les cas signalés pour lesquels on trouve un règlement sans qu'il y ait arrêt de travail. Cet indicateur est semblable à celui qu'utilisent d'autres instances qui détiennent le même mandat. Notre étude a révélé que la proportion des cas signalés représentait un pourcentage raisonnable pour ce genre de service. Toutefois, ne signaler que la proportion des cas réglés

sans qu'il y ait arrêt de travail ne permet pas au Parlement d'avoir une idée de la taille ou de l'importance des unités de négociation en présence.

11.32 L'information que le ministère fournit au Parlement sur les cas dont le Service fédéral de médiation et de conciliation est saisi devrait également indiquer l'importance de ces conflits.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation.

Mise en application de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État

11.33 Travail Canada rembourse aux commissions provinciales des accidents du travail les sommes versées aux travailleurs du gouvernement fédéral qui subissent des blessures au travail. L'an dernier, ces paiements ont atteint $ 34 millions. De plus, le ministère a versé la somme de $ 6 millions aux commissions pour assumer les frais d'administration de ces réclamations. Un travailleur à l'emploi du gouvernement fédéral qui est blessé en cours d'emploi présente une demande d'indemnisation à la Commission des accidents du travail de sa province. La commission atteste de la légitimité de la lésion corporelle que l'employé s'est infligée au travail et elle envoie ensuite sa facture au ministère. Ce dernier certifie à son tour que le requérant est un employé du gouvernement fédéral et il rembourse la commission provinciale. Travail Canada emploie 59 personnes qui traitent manuellement 35 000 nouvelles réclamations par année.

L'informatisation du traitement des demandes d'indemnisation

11.34 En 1979, la direction a reconnu officiellement pour la première fois la nécessité d'un système informatisé. Mais ce n'est qu'en 1982 que l'on a donné l'approbation nécessaire pour effectuer une étude de faisabilité. Au 31 mars 1983, on avait approuvé un projet d'ébauche et l'on avait travaillé à la conception du système en question. À notre avis, le ministère pourrait réaliser des économies importantes en automatisant le traitement des demandes d'indemnisation. Si le ministère avait pris des mesures en ce sens en 1979, il réaliserait aujourd'hui des économies d'au moins $ 375 000 par année. Des représentants du ministère ont affirmé que ce retard a été causé notamment par un roulement trop élevé du personnel. Nous reconnaissons nous-même que cette situation a constitué un problème important pour d'autres groupes des services d'informatisation dans de petits ministères.

11.35 Le ministère devrait envisager la possibilité d'accorder une plus grande priorité à l'automatisation du traitement des demandes d'indemnisation afin de réaliser des économies aussitôt que possible.

Commentaire du ministère: Le ministère, tout en réexaminant les ententes fédérales-provinciales qui concernent tout le système de réclamations et d'indemnisations, reverra le coût de toutes les solutions de rechange ainsi que les économies éventuelles qui s'y rattachent.

Les contrôles financiers

11.36 Nous avons constaté que le contrôle des ententes conclues avec les commissions des accidents du travail au sujet de l'administration était insuffisant. Les ententes ne précisent pas quels coûts devraient être imputés aux dépenses d'administration, de sorte que le ministère paye pour différents genres de coûts administratifs, selon la province, sans pouvoir s'appuyer sur une base appropriée pour certifier les réclamations. De plus, nous avons constaté que le ministère avait $ 400 000 inscrits dans des comptes d'attente. Certains comptes d'attente comprennent des montants qui ont été payés au nom de requérants dont on n'avait pas réglé l'admissibilité. Certaines des entrées dans les comptes remontent à 1978. Au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas résolu la question de l'admissibilité de ces travailleurs bien qu'il ait entrepris de le faire depuis.

11.37 Le ministère devrait clarifier les contrats d'administration avec les commissions des accidents du travail et assurer le règlement rapide des entrées dans les comptes d'attente.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Les définitions qui se rattachent aux coûts d'administration seront clarifiées afin de faciliter le travail de vérification. Le ministère s'est penché sur la question des $ 400 000 dans des comptes d'attente et il a indiqué que l'on avait réduit le solde à $ 84 000. De ce solde, $ 55 000 étaient la responsabilité d'une Commission; nous avons soumis ce fait à son attention. Le solde réel est donc de $ 29 000 et nous mettons tout en oeuvre pour l'annuler.

Subventions et contributions

Le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs

11.38 Le Parlement a accordé à Travail Canada des crédits de l'ordre de $ 10,8 millions en 1982-1983 pour qu'il puisse aider les travailleurs que des industries défavorisées par la concurrence que suscitent les importations ont dû licencier. Travail Canada atteste de l'éligibilité éventuelle de divers groupes de travailleurs à l'indemnisation. Mais c'est la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) qui détermine l'éligibilité de chaque travailleur et qui lui verse l'indemnité voulue.

11.39 Notre vérification a révélé que le ministère n'exerçait pas un contrôle de gestion et un contrôle financier satisfaisants sur les dépenses de ce programme. Bien que le ministère ait attesté de l'éligibilité éventuelle de certains groupes de personnes à l'indemnisation, il n'a obtenu ni la liste des bénéficiaires ni les montants en question. À notre avis, Travail Canada devrait connaître l'identité des travailleurs indemnisés, en vertu de ce programme et s'assurer que l'indemnité n'est versée qu'à ceux qui y sont éligibles, à cause du fait que ces sommes lui ont été créditées.

11.40 Le ministère devrait obtenir de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada les renseignements nécessaires pour s'assurer que les

indemnités versées en vertu du Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs ne sont versées qu'à ceux qui y ont droit.

> *Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Il reçoit à l'heure actuelle des renseignements appropriés de la part du CEIC.*

Les programmes de formation syndicale et de la qualité de la vie au travail

11.41 Nous avons vérifié le contrôle financier exercé sur deux autres programmes de subventions, le Programme de formation syndicale et le Programme de la qualité de la vie au travail et n'y avons décelé que des failles mineures.

Diffusion des données

11.42 Aux termes de la Loi sur le ministère du Travail, le ministère a le mandat de "recueillir, résumer et publier sous une forme convenable des renseignements statistiques et autres au sujet des conditions de la main-d'oeuvre". Ces données comprennent des renseignements, à la fois sur des industries qui relèvent et qui ne relèvent pas de la compétence fédérale et elles portent sur une vaste gamme de questions qui ont trait au domaine du travail, y compris les grèves et les lock-outs, les organismes ouvriers, les salaires et avantages sociaux et les accidents du travail. Parmi les activités de diffusion des données, on compte l'Enquête sur les salaires et les conditions de travail et les Statistiques sur la sécurité et l'hygiène au travail.

L'enquête sur les salaires et les conditions de travail

11.43 Cette enquête annuelle constitue la seule source complète de données sur les taux de rémunération par profession au Canada. Ces renseignements sont recueillis depuis le début du siècle. L'enquête a pour objectif de fournir des données exactes, actuelles et pertinentes sur les taux de rémunération par profession et les conditions de travail. Une des utilisations principales de l'enquête consiste à déterminer les salaires et traitements en vigueur dans l'industrie canadienne. L'enquête de 1982-1983 a coûté $ 735 000 environ.

11.44 Nous avons constaté que le ministère n'avait pas effectué d'étude approfondie pour vérifier si les utilisateurs ont réellement besoin des données de l'enquête. La dernière étude de ce genre remonte à 10 ans.

11.45 Le ministère n'avait aucune procédure ou norme officialisée pour renseigner ses utilisateurs soit sur la qualité, soit sur les limites des données. Le taux de réponses était d'environ 56 p. 100 et il accusait un déclin. Il variait aussi beaucoup d'une catégorie à une autre, par exemple, la taille de l'unité de répondants. Bien que le ministère possédât une gamme de méthodes pour s'assurer d'un taux maximum de réponses, il n'avait aucune procédure ou norme pour évaluer quel effet a le taux de réponses sur l'exactitude des résultats. Des notes explicatives qui renvoient aux tableaux ne font pas mention des taux de

réponses, ce qui donne l'impression que le champ d'application de l'enquête est complet. Le lecteur est porté à supposer que les échelles salariales signalées dans les tableaux sont exactes alors qu'en réalité, de simples erreurs attribuables à une absence de réponses pourraient les invalider. Les comparaisons entre différentes échelles salariales, par exemple celles des hommes et des femmes, ou encore celles des professions ou des régions pourraient alors induire en erreur.

Les statistiques sur la sécurité et l'hygiène au travail

11.46 Le ministère recueille et publie également des statistiques sur les accidents qu'ont subis les employés des établissements qui relèvent de la compétence et sur les lésions professionnelles et les accidents mortels survenus dans tous les secteurs. Ces renseignements doivent servir à formuler les politiques et à planifier, contrôler et évaluer le Programme de sécurité et d'hygiène au travail. Étant donné qu'il n'existe aucune autre source complète de données sur les accidents du travail, celles-ci servent aussi à d'autres ministères et organismes et au grand public. L'on estime qu'en 1982-1983, la collecte et la compilation des statistiques sur la sécurité et l'hygiène au travail ont coûté $ 150 000.

11.47 Les besoins qu'ont les utilisateurs de ces données n'avaient pas été suffisamment définis. Ce sont les régions qui sont les utilisateurs principaux et là non plus, l'on n'avait pas précisé leurs besoins. Ceux du public n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation.

11.48 Le ministère a fait mention des limites des données et du taux de réponse en ce qui concerne les renseignements sur les accidents du travail. Cependant, l'absence d'une liste fiable de toutes les industries régies par le gouvernement fédéral a nui gravement à la capacité du ministère de s'assurer que la collecte de données sur les lésions professionnelles provenant des employeurs était raisonnablement complète.

11.49 Le ministère devrait analyser périodiquement les besoins qu'ont les utilisateurs des données qui proviennent de l'Enquête et des Statistiques sur la sécurité et l'hygiène au travail et, au besoin, réviser les activités de diffusion des données de façon à répondre à ces besoins.

> *Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation et il se propose d'effectuer cette année un examen en rapport avec l'enquête sur les salaires et les conditions de travail. Le ministère se servira des résultats de cette étude pour repenser ses activités de diffusion des données dans ce secteur.*

11.50 Le ministère devrait mettre au point des normes et une procédure officielles qui lui permettraient d'évaluer l'exactitude des données qui proviennent de l'Enquête et des Statistiques sur la sécurité et l'hygiène au travail et de renseigner les utilisateurs sur la qualité, les limites et l'applicabilité de ces données.

Commentaire du ministère: *Le ministère est d'accord avec cette recommandation.*

11.51 Le ministère devrait s'assurer que les renseignements sur les employeurs qui relèvent de la compétence fédérale, renseignements destinés à répondre aux besoins de la direction des Opérations régionales et d'autres utilisateurs, sont raisonnablement complets et qu'ils sont à jour.

Commentaire du ministère: *Le ministère est d'accord avec cette recommandation.*

L'informatique

11.52 Notre examen a porté sur le rôle de la haute direction par rapport aux systèmes de traitement électronique des données (TED) et à la façon d'établir un ordre de priorités pour la mise au point de systèmes informatiques et l'acquisition de matériel. Nous avons décelé deux lacunes importantes: le ministère n'avait pas encore mis en place de plan à long terme en matière d'informatique et il n'avait pas établi de priorité en rapport avec ses projets visant les systèmes informatiques.

11.53 Un plan informatique à long terme devrait comprendre un échéancier approprié et un ordre de priorités pour la mise au point de nouveaux systèmes et l'acquisition de matériel, le type et le nombre d'employés qui seront nécessaires et une définition du rôle de la direction en matière de prise de décisions. Rien ne nous permet de croire que Travail Canada s'est penché officiellement sur ces questions.

11.54 L'informatisation de l'administration de la Loi sur l'indemnisation des employés de l'État (LIEE) et du Système automatisé d'information sur l'ensemble du fédéral (SAIEF) sont des exemples de planification et de contrôle insuffisants. On a reconnu officiellement pour la première fois qu'il fallait automatiser la mise en application de la LIEE en 1979. Il a fallu deux ans avant que les travaux ne commencent et, au moment de notre vérification, seule une ébauche d'étude de faisabilité avait été réalisée. La première phase du SAIEF a été terminée en 1980, mais un rapport sur l'examen qui a suivi sa mise en place en 1981 et a été reproduit en 1982 indiquait que le système ne répondrait pas aux besoins des utilisateurs et il recommandait la cessation des travaux. Le ministère continuait toutefois à investir temps et argent dans le but de mettre à jour cette base de données plutôt que de préciser les besoins de ses utilisateurs.

11.55 Le contrôle insuffisant de la mise au point des systèmes informatiques peut être attribuable en partie à l'inefficacité du Comité des priorités et de l'examen en informatique qui a été formé en avril 1982 pour encourager les gestionnaires de programmes à recourir à des techniques informatiques, et pour étudier et établir un ordre de priorités pour tous nouveaux travaux. Ce comité ne s'est toutefois réuni qu'une seule fois, pour se constituer.

11.56 Il faut de toute urgence prévoir un mécanisme de ce genre qui permette de fixer des priorités. Le ministère a estimé qu'il y avait un volume de travaux en attente qui correspondait à 20 années-personnes. Étant donné l'effectif actuel, la plupart des utilisateurs devraient sans doute attendre au moins quatre ans avant que l'on se penche sur leurs problèmes. Dans l'intervalle, on utilise des systèmes manuels inefficients pour traiter les demandes d'indemnisation et emmagasiner des renseignements ou données sur les établissements qui relèvent de la compétence fédérale. De plus, certaines régions achetaient des machines de traitement des textes pour traiter les demandes d'indemnisation.

11.57 Le Comité des priorités et de l'examen en informatique devrait planifier et contrôler plus activement la mise au point des systèmes informatiques.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Il a commencé à prendre des mesures pour s'assurer que le comité participera de façon plus active à la planification et au contrôle de la mise au point des systèmes informatiques.

Évaluation des programmes

11.58 L'évaluation des programmes constitue un important mécanisme de contrôle qui oblige les gestionnaires à rendre compte de la réalisation des objectifs de programmes et d'une mise en oeuvre de programmes plus efficiente. Un service de l'évaluation des programmes est en place à Travail Canada depuis 1979. Le service a dépensé depuis lors $ 160 000 environ et il a utilisé au moins six années-personnes. Au 31 mars 1983, toutefois, le service n'avait pas produit de rapport d'évaluation complet, bien qu'une étude fût en cours. À notre avis, étant donné en particulier les ressources utilisées, Travail Canada n'a pas accompli de progrès satisfaisant dans l'évaluation de ses programmes.

Vérification interne

11.59 C'est le Bureau des services de vérification du ministère des Approvisionnements et Services qui effectue à contrat les travaux de vérification interne du ministère. Nous avons constaté que les vérificateurs internes avaient révélé de sérieuses lacunes dans des opérations importantes. Ses recommandations auraient pu, si on les avait mises en application, permettre au ministère de réaliser des économies considérables. Ce dernier aurait pu, par exemple, informatiser le traitement des demandes d'indemnisation et éliminer les tâches redondantes qui découlent de la mise en application du Programme d'indemnisation des employés de l'État. Le ministère n'avait pas mis au point un mécanisme approprié qui lui permette de s'assurer que les recommandations de la vérification interne étaient mises en oeuvre.

Plan de dépenses du ministère, Partie III du Budget des dépenses de 1983-1984

11.60 Le ministère a préparé un Plan de dépenses. La nouvelle présentation du Budget des dépenses vise à améliorer l'obligation qu'a le gouvernement de rendre compte au Parlement en lui fournissant des renseignements meilleurs et plus nombreux sur ses

programmes. Puisqu'il s'agissait de la première tentative du ministère sous ce rapport, nous n'avons pas vérifié le Plan de dépenses. Cependant, certaines des recommandations que renferme ce chapitre permettront au ministère, si elles sont mises en oeuvre, de mieux répondre aux besoins des députés, grâce au recours à une meilleure base de données.

LE SECRÉTARIAT DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

LE SECRÉTARIAT DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

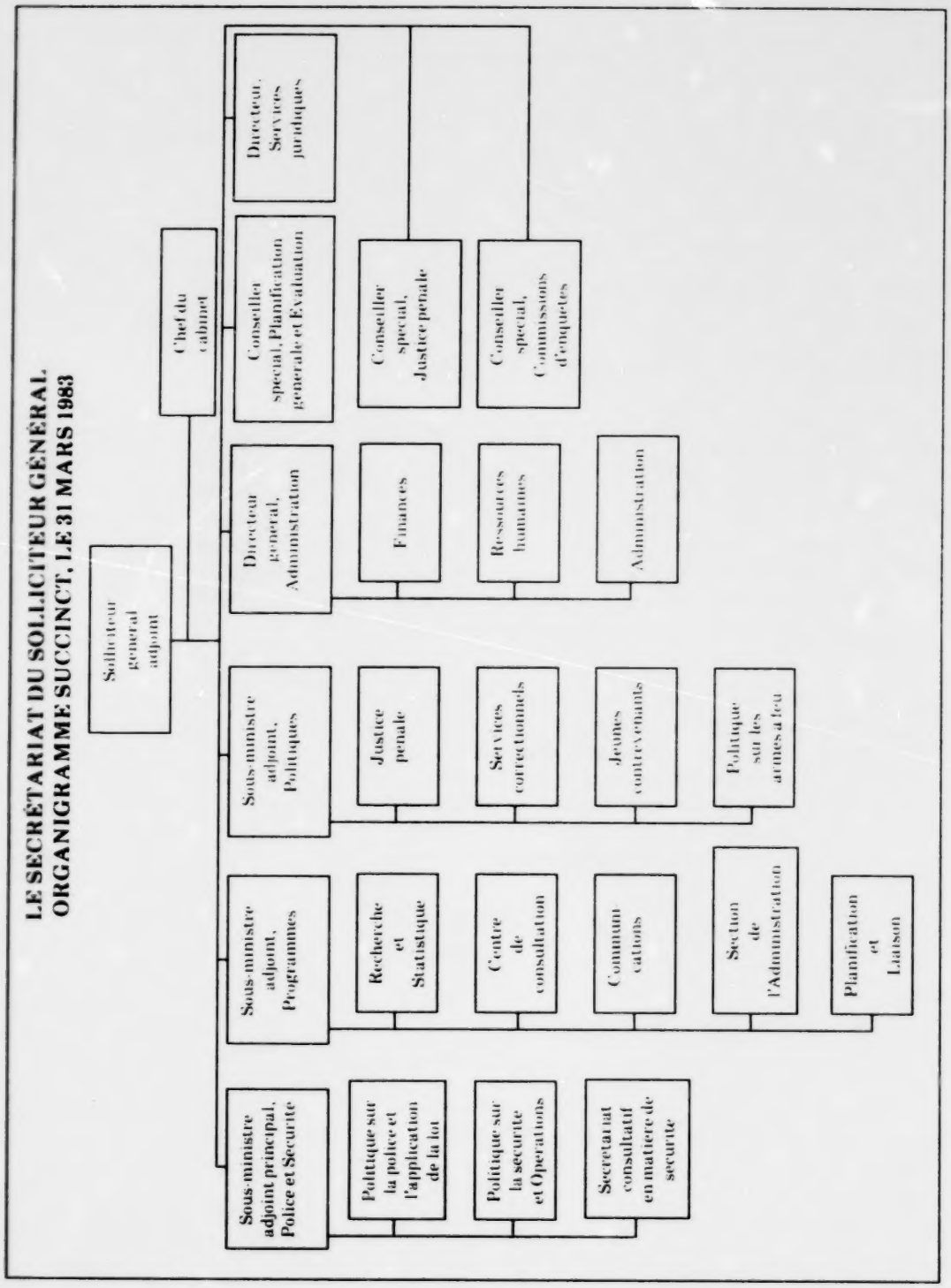
Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	12.1	407
Portée de la vérification	12.11	411
Observations et recommandations		
Rôle du Secrétariat	12.15	411
Planification	12.20	412
Évaluation des programmes	12.31	415
Secteurs de politiques	12.35	416
Direction des Programmes	12.44	418
Gestion financière	12.56	420
Informatique	12.57	421
Vérification interne	12.58	421

Pièces

12.1	Organigramme succinct	406
12.2	Nombre d'infractions et dépenses des services correctionnels, des services de police et des tribunaux, de 1964 à 1980	408
12.3	Administration de la justice au Canada: organismes gouvernementaux	409

Pièce 12.1


LE SECRÉTARIAT DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL
ORGANIGRAMME SUCCINCT, LE 31 MARS 1983
Solliciteur général adjoint
Chef du cabinet
Directeur, Services juridiques
Conseiller spécial, Planification générale et Évaluation
Conseiller spécial, Justice pénale
Conseiller spécial, Commissions d'enquêtes
Directeur général, Administration
Finances
Ressources humaines
Administration
Sous-ministre adjoint, Politiques
Justice pénale
Services correctionnels
Jeunes contrevenants
Politique sur les armes à feu
Sous-ministre adjoint, Programmes
Recherche et Statistique
Centre de consultation
Communications
Section de l'Administration
Planification et Liaison
Sous-ministre adjoint principal, Police et Sécurité
Politique sur la police et l'application de la loi
Politique sur la sécurité et Opérations
Secrétariat consultatif en matière de sécurité

12

LE SECRÉTARIAT DU SOLLICITEUR GÉNÉRAL

SOMMAIRE

12.1 Depuis sa création en 1973, l'un des rôles importants du Secrétariat a été de conseiller le solliciteur général dans ses attributions statutaires à l'égard des mandats et activités de la Gendarmerie royale du Canada, du Service correctionnel du Canada et de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Le système de justice pénale manque de coordination et ses pouvoirs judiciaires sont dispersés; le Secrétariat contribue à son amélioration. Il tente de promouvoir la communication et la consultation entre les divers intervenants du système (le ministère de la Justice, les provinces, les municipalités, les organismes internationaux, le secteur privé, etc.) afin de favoriser l'équité et la rentabilité dans l'application de la justice dans l'ensemble du pays.

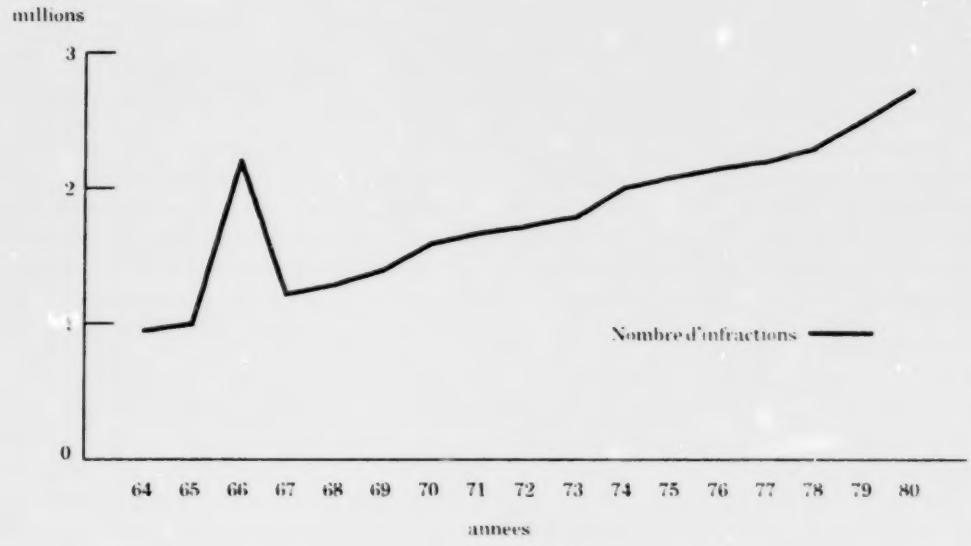
12.2 En examinant le rôle du Secrétariat, nous avons constaté qu'il existait au départ une certaine incertitude, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, quant à ce qu'il devait être. Devait-il être chef de file et suggérer des améliorations au système de justice pénale en général? Devait-il se contenter de conseiller le ministre en matière de politique? Ou devait-il équilibrer ces deux fonctions? Cette confusion découlait du mandat vague du Secrétariat, de son milieu changeant et complexe et de la nécessité de répondre aux besoins immédiats du solliciteur général. Ce n'est qu'au cours des dernières années que s'est précisé le rôle du Secrétariat qui consiste à conseiller le ministre et à jouer le rôle de chef de file dans la formulation des politiques sur la justice pénale et la sécurité nationale. D'autres ministères et organismes semblent être d'accord avec ce mandat. En outre, le Secrétariat a commencé à régler ses problèmes de gestion, de planification et de contrôle.

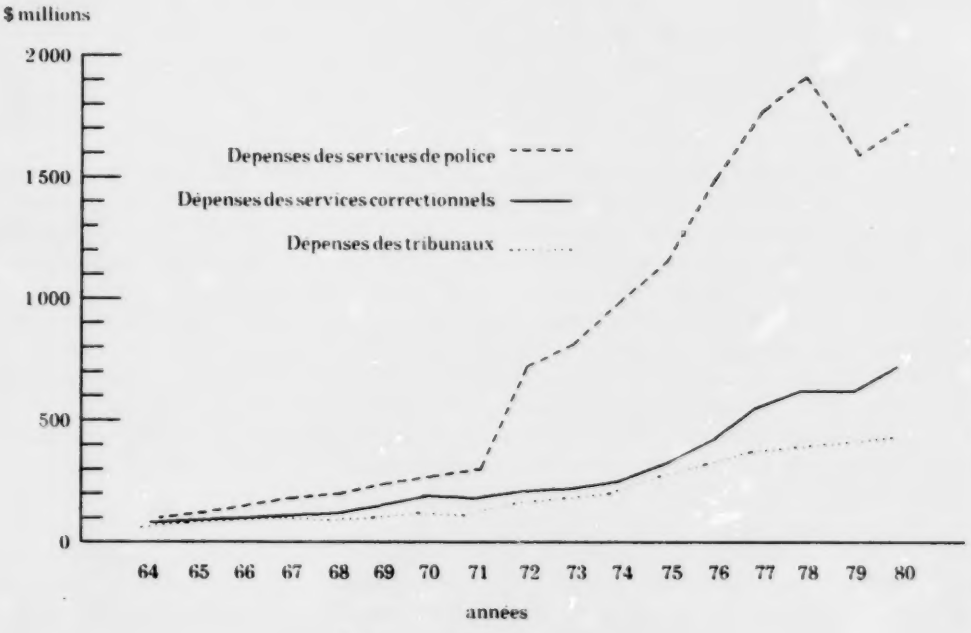
12.3 En 1982-1983, le Secrétariat avait un budget de $ 19 millions et un personnel autorisé de 262 années-personnes. La pièce 12.1 est un organigramme succinct du Secrétariat. Dans la Partie III de son Budget des dépenses, le Secrétariat fait état d'un certain nombre de facteurs qui influencent actuellement le système de justice pénale, notamment: l'inquiétude du public face au nombre toujours croissant de crimes contre la personne et la propriété, l'augmentation rapide des coûts et l'importance accrue que revêt l'obligation pour les institutions publiques de rendre compte. Il y a également des pressions sans cesse grandissantes en vue d'une meilleure collaboration intergouvernementale qui réduirait le chevauchement des services et permettrait de coordonner les efforts. La pièce 12.2 illustre l'accroissement des coûts du système de justice pénale et l'augmentation du crime. La pièce 12.3 montre la fragmentation du système de justice pénale au Canada.

12.4 Jusqu'à la fin des années 70, le Secrétariat avait très peu de planification et de coordination d'ensemble de ses activités. Plus récemment, suite à des examens internes en 1980 et 1981, et conséquemment aux exigences découlant du système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD), il a accordé plus d'importance à la mise au point d'une méthode systématique de planification des activités. Bien que le Secrétariat ait récemment défini des

Pièce 12.2

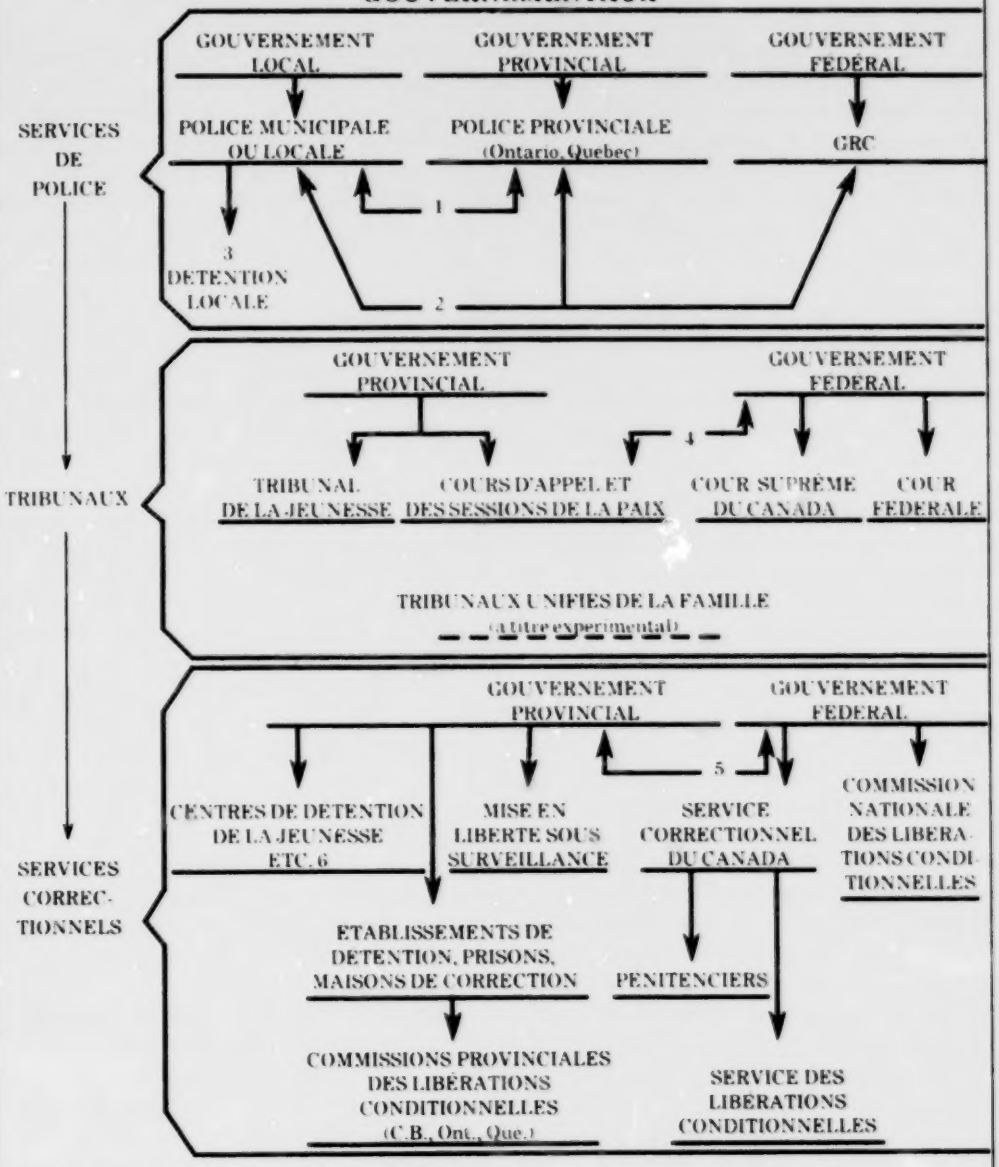
NOMBRE D'INFRACTIONS ET DÉPENSES DES SERVICES CORRECTIONNELS, DES SERVICES DE POLICE ET DES TRIBUNAUX 1964 à 1980





Pièce 12.3

ADMINISTRATION DE LA JUSTICE AU CANADA: ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX*



1. La Sûreté provinciale de l'Ontario offre à contrat des services de police aux municipalités de l'Ontario.
2. La GRC offre à contrat des services de police, au niveau provincial et municipal, à toutes les provinces à l'exception du Québec et de l'Ontario.
3. Dans certaines provinces (dont l'Alberta), la détention locale est sous juridiction provinciale.
4. Les juges des cours supérieures et des cours de comté (de district) sont nommés par le gouvernement fédéral.
5. Ententes fédérales-provinciales.
6. Foyers, camps, écoles de formation, etc.

* Source: Griffiths, Klein, Verdun-Jones, *Criminal Justice in Canada*. Butterworth & Co. (Canada), 1980.

buts à court et à long termes pour la plupart de ses activités, il lui reste quand même à préciser certains objectifs et à les concrétiser sous forme de programmes et de projets.

12.5 On pourrait améliorer les documents d'aperçu de la stratégie en proposant des stratégies de rechange au sujet des programmes, en indiquant les ressources qui seraient nécessaires aux organismes touchés (la GRC, le SCC et la CNLC) et en fournissant des renseignements sur l'évaluation des programmes comme l'exige le SGSD. On a établi un processus de planification opérationnelle et l'on prépare un plan opérationnel pluriannuel ainsi qu'un plan opérationnel annuel. Ces plans s'appuient surtout sur l'affectation des ressources de l'année précédente et sont révisés, jusqu'à dernièrement tout au moins, uniquement pour prendre en compte les besoins que suscitent les nouvelles activités.

12.6 On reconnaissait dès 1973, lors de la création du Secrétariat, qu'une évaluation de programmes était nécessaire, mais on n'a jamais clairement défini les responsabilités et les mesures à prendre en ce sens. Le Secrétariat commence à peine à déterminer comment ses programmes devraient être évalués.

12.7 Les secteurs de politiques du Secrétariat, soit la direction des Politiques et la direction de la Police et de la Sécurité, ont éprouvé des difficultés à trouver une juste répartition de leurs ressources face à leur double responsabilité: répondre aux besoins immédiats du ministre et élaborer des politiques importantes. Cela provient de procédés insuffisants de planification et de contrôle ainsi que d'un manque de renseignements pour évaluer les volumes de travail et répartir les ressources. Le Secrétariat n'avait établi aucun plan de travail approprié comportant le détail des activités, des budgets, des ressources et des étapes pour mesurer les progrès.

12.8 Depuis sa création en 1973, le Centre de consultation du Secrétariat a financé un bon nombre de projets pilotes ou expérimentaux. Bien que l'évaluation des résultats de ces projets soit importante pour ceux qui élaborent des politiques, très peu d'évaluations ont été faites. Ce n'est qu'en janvier 1982 que l'on a adopté une politique exigeant l'évaluation de tous les projets. Cependant, cette politique n'a pas encore été appliquée intégralement.

12.9 Une étude effectuée par des vérificateurs internes a indiqué la nécessité de mesurer le rendement des activités régionales du Centre de consultation et d'en rendre compte, ainsi que le manque de systèmes satisfaisants de gestion ou de contrôle dans les autres divisions de la direction des Programmes.

12.10 Notre examen de la gestion financière et de la vérification interne du Secrétariat a révélé qu'en général les activités normalement liées à ces fonctions se déroulaient de façon satisfaisante.

Portée de la vérification

12.11 La vérification intégrée du Secrétariat fait suite à celle de deux autres organismes du ministère: la Gendarmerie royale du Canada (GRC) et le Service correctionnel du Canada (SCC). Les résultats de ces vérifications ont été traités dans les chapitres 9 et 10 de notre Rapport annuel de 1981. Ainsi, toutes les entités importantes au sein du ministère du Solliciteur général ont maintenant fait l'objet d'une vérification intégrée, à l'exception de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Nous avons toutefois, cette année, vérifié la fonction d'évaluation des programmes de la Commission. Les conclusions de cette vérification ainsi que celles d'études semblables effectuées dans d'autres ministères et organismes sont regroupées au chapitre 3.

12.12 À cause des fonctions d'analyse et d'élaboration de politiques du Secrétariat et à cause de sa taille, l'importance relative des fonctions et procédés clés, ceux-là même où nous tendons habituellement à concentrer nos efforts de vérification, diffère quelque peu de celle d'un ministère ou d'un organisme d'exploitation. Par exemple, l'efficience et l'économie au Secrétariat ne sont pas des secteurs de vérification importants; cependant, toute question portant sur la mesure de l'efficacité des activités et la façon d'en rendre compte est d'une grande importance puisqu'elle repose sur la mesure dans laquelle le rôle et les objectifs du Secrétariat ont été clairement définis. Ainsi, bien comprendre le rôle passé, présent et futur du Secrétariat était un point de départ logique pour notre vérification.

12.13 Nous avons examiné l'évolution du rôle du Secrétariat et analysé les activités des secteurs de la politique et de la recherche, ainsi que du Centre de consultation. Nous avons en outre examiné les principaux procédés de gestion pour la planification et l'évaluation des programmes. Ceux-ci influent sur toutes les activités du Secrétariat, et, dans certains cas, sur les autres entités du monde de la justice pénale. Nous avons également étudié la vérification interne, la gestion financière et l'informatique.

12.14 Nous avons constaté, lors de notre vérification, que le Secrétariat modifiait sa structure organisationnelle, ses processus de gestion et ses systèmes d'information à la suite d'études ministérielles et d'une vérification interne. Nous avons, au besoin, utilisé les résultats de ces études internes pour compléter nos travaux de vérification.

Observations et recommandations

Rôle du Secrétariat

12.15 Le ministère du Solliciteur général a été créé en 1966 en vertu de la Loi sur le ministère du Solliciteur général. Cette Loi donnait au solliciteur général la responsabilité de toutes les questions se rapportant à la GRC, aux maisons de correction, aux prisons et pénitenciers ainsi qu'aux libérations conditionnelles et remises de peine qui ne relèvaient pas d'un autre ministère en vertu d'une loi quelconque. De plus, le ministère s'était doté d'une administration centrale dont le rôle était de seconder le ministre en matière de politiques. Il lui a cependant été difficile d'imposer son autorité à des organismes qui avaient jusqu'alors été autonomes; c'est ainsi qu'a été créé, en 1973, le Secrétariat qui, en

plus de conseiller le solliciteur général, devait servir "d'agent de changement" pour le système de justice pénale tout en améliorant les relations fédérales-provinciales au sein de ce système dont les pouvoirs sont fragmentés.

12.16 De 1973 à 1978, il régnait une certaine confusion quant au rôle et au mandat du Secrétariat. Quand le Secrétariat a été créé, le rôle du ministère de la Justice en matière d'élaboration et d'analyse des politiques, en vertu de l'article 4 de la Loi sur le ministère de la Justice, n'était pas bien établi. Le Secrétariat réussissait donc à combler le vide qui existait en s'occupant des questions d'ordre général de politiques de la justice ainsi que des questions précises touchant l'application de la loi et les politiques en matière de services correctionnels se rapportant aux différents organismes.

12.17 Cela entraîna certains conflits avec le ministère de la Justice qui, vers le milieu des années 70, avait lui aussi commencé à assumer une large part de la responsabilité en matière de politiques judiciaires. En 1975, à la demande du Premier ministre, les rôles et responsabilités des deux ministres en cause ont été définis plus clairement. On a également officiellement créé un comité mixte de la justice pénale pour résoudre la question de double emploi, de chevauchement et de conflit. Le résultat fut une certaine tension de part et d'autre, mais qui, de l'avis des deux ministères, a été favorable à la créativité.

12.18 Depuis 1978, le rôle du Secrétariat, qui consiste à aider le solliciteur général à remplir les obligations que lui impose la loi, a été renforcé par la nouvelle direction de la Police et de la Sécurité. De plus, avec la mise sur pied du SGSD par le gouvernement en 1980, s'ajoutait une autre dimension au rôle du Secrétariat: celui de la planification stratégique de tous les organismes du ministère du Solliciteur général. Le Secrétariat semble avoir mieux défini son rôle et les autres ministères et organismes semblent l'avoir accepté. Il a commencé à cerner et régler les problèmes de planification, de contrôle, de gestion et d'évaluation, questions qui, jusqu'alors, étaient en grande partie restées sans solution.

12.19 Par rapport à l'ampleur et à la complexité du système de justice pénale, le personnel du Secrétariat est minime. Il serait donc impossible de s'attendre à ce qu'il règle les innombrables problèmes qui existent dans le système. Le Secrétariat a, dans le passé, démontré qu'il pouvait s'occuper des questions importantes: le contrôle des armes à feu, les jeunes contrevenants, la prévention du crime, etc. Justement à cause de sa petite taille, le Secrétariat doit concentrer son attention sur les domaines les plus importants en relevant les problèmes majeurs au sein du système de justice pénale, en leur donnant un rang d'importance et en travaillant, de concert avec d'autres, à les résoudre.

Planification

12.20 Dans notre étude de la fonction et des procédés de planification du Secrétariat, nous avons examiné la planification tant stratégique qu'opérationnelle. En plus d'établir ses propres plans, le Secrétariat doit également voir à consolider l'aperçu de la stratégie du ministère ainsi que les plans opérationnels pluriannuels de ce dernier.

12.21 Malgré l'élaboration de certains plans au cours des années 70, il n'y avait eu, jusqu'à récemment, que peu de planification et de coordination pour l'ensemble du Secrétariat. Par exemple, en 1976, le Secrétariat avait relevé plus de 100 questions de justice pénale qui l'intéressaient. Parmi celles-ci, environ 20 questions devaient faire l'objet de recherches plus poussées. On avait même déterminé les responsabilités et attribué les ressources. Toutefois, bon nombre de ces projets n'ont pas été terminés ou n'ont pas atteint leurs objectifs. Et cela pour plusieurs raisons, notamment l'absence de priorités établies, le manque de continuité chez les employés, l'absence de plans de travail et de dates d'échéances ainsi que l'absence de mécanismes de contrôle permettant à la direction de surveiller les projets. Nous constatons que, bien que plusieurs de ces problèmes aient été relevés en 1976 et qu'on ait commencé à y travailler alors, bon nombre apparaissent encore sur la liste courante des priorités du ministère à la Partie III du Budget des dépenses ou y sont inscrites comme questions à traiter.

12.22 Après les études ministérielles de 1980 et 1981, le Secrétariat a accordé plus d'attention à la planification systématique. Un conseiller spécial en matière de planification générale et d'évaluation a été nommé en janvier 1981 et, en novembre 1982, le Secrétariat a terminé l'examen et la révision de ses objectifs. Les présents objectifs à long terme sont définis en termes généraux, par exemple la mise en place d'un système de justice pénale plus juste, plus équitable et plus humain, qui tienne compte des préoccupations de la population.

12.23 Sur un autre plan, le Secrétariat a commencé à définir les objectifs ministériels à court terme et à les traduire en activités et projets qui se prêtent mieux à la planification et au contrôle. Ce travail n'est pas encore terminé. On n'a pas encore très bien défini le lien entre les buts du ministère, les buts et objectifs globaux qui sont énoncés dans l'aperçu de la stratégie (ministérielle), le Guide de la planification générale et la Partie III du Budget des dépenses.

12.24 En 1980, grâce à la mise en place du SGSD, le Secrétariat a adopté un processus pour la préparation d'un aperçu de la stratégie. Les organismes participent tous à ce processus. L'aperçu de la stratégie du ministère, pour 1981-1982 et 1982-1983, a été établi avec la participation de tous les intéressés.

12.25 Ce processus a aidé le ministère à préciser son rôle, ses buts et ses objectifs à long terme ainsi qu'à déterminer les problèmes auxquels fait face le milieu de la justice pénale. Cela n'a toutefois pas permis de relever ou de proposer des modifications aux programmes actuels du Secrétariat ou des organismes, ou de suggérer des programmes ou des politiques de rechange permettant d'atteindre les objectifs visés.

12.26 Nous avons également constaté que les renseignements sur l'évaluation des programmes, comme les résultats des évaluations effectuées à la GRC et au SCC, ne figuraient pas dans l'aperçu de la stratégie comme l'exige le Système de gestion des secteurs de dépenses.

12.27 L'aperçu de la stratégie du ministère devrait présenter, le cas échéant, des programmes et politiques de rechange qui permettraient d'atteindre les buts et objectifs des organismes en même temps que ceux du Secrétariat. Il devrait également contenir les renseignements disponibles sur l'évaluation des programmes.

Commentaire du Secrétariat: Signalons que la version provisoire du Manuel des présentations du système de gestion en matière de politiques et de dépenses, publiée le 31 janvier 1983, précise que la stratégie globale doit inclure des programmes de rechange et des données permettant l'évaluation des programmes. Toutefois, aux pages 14 et 15 du Manuel, on ajoute que "les comités d'orientation établissent chaque année des lignes directrices en vue de la préparation des stratégies globales...(et)...peuvent également fournir des instructions détaillées aux ministères et organismes en ce qui concerne le contenu de leurs stratégies globales." Selon le Manuel, en cas de conflit entre celui-ci et les instructions des comités d'orientation, ces dernières doivent prévaloir. En outre, il semble que, à cet égard, le Bureau du contrôleur général soit d'avis que les données d'évaluation des programmes doivent être incluses dans l'aperçu de la stratégie seulement lorsque l'on songe à apporter d'importantes modifications aux programmes et(ou) aux politiques.

Le Secrétariat cherchera à obtenir du ministère d'État au Développement social des directives précisant les circonstances dans lesquelles ces renseignements doivent être fournis dans les aperçus ultérieurs de la stratégie. Il se conformera à ces directives.

12.28 Le Secrétariat dispose d'un processus de planification opérationnelle pour l'établissement de plans opérationnels annuel et pluriannuel. Les plans sont le résultat d'un processus intégré dans l'ensemble du Secrétariat et tiennent compte des préoccupations de l'organisme et du système de justice pénale. La planification opérationnelle dans les directions et divisions accuse toutefois des lacunes. Il n'y a pas, pour les activités en cours et prévues, de bons plans de travail contenant les besoins en ressources. Les ressources affectées aux directions et aux divisions ont été acceptées ainsi; elles n'ont pas été réévaluées ou réaffectées en fonction de l'ordre des priorités.

12.29 Les plans opérationnels annuel et pluriannuel devraient être fondés sur des plans de travail des directions qui permettraient de déterminer l'ordre des priorités et d'affecter les ressources en conséquence.

Commentaire du Secrétariat: La recommandation est acceptée. En vertu du système de planification et de gestion générales, dont la deuxième étape a été mise en oeuvre le 1er avril 1983, tous les services du Secrétariat doivent fournir des plans de travail détaillés qui donnent, outre les prévisions pluriannuelles relatives aux ressources humaines et opérationnelles, les renseignements suivants: le lien entre l'activité ou le projet et les objectifs, les buts à long terme et les autres activités du Secrétariat; les résultats précis escomptés et les effets attendus de ces résultats; les tâches à accomplir et les étapes permettant de

vérifier les progrès; enfin, les méthodes d'évaluation des progrès et de la réussite de l'activité ou du projet.

Au cours de l'examen annuel des programmes qui a lieu à l'automne de chaque année, on étudie le mandat du programme, les objectifs à long, à moyen et à court termes et, pour le prochain cycle, on établit l'ordre des priorités des principales initiatives et des activités permanentes. Les plans annuels et pluriannuels seront donc fondés sur des plans de travail bien élaborés.

12.30 Le Secrétariat a rédigé un Guide de la planification générale qui aidera les gestionnaires à planifier et à contrôler les ressources. Le Secrétariat a commencé à mettre sur pied un système d'information de gestion qui fournira des données visant à améliorer la planification et le contrôle.

Évaluation des programmes

12.31 Lorsque le Secrétariat a été mis sur pied, le ministère du Solliciteur général s'est engagé à en évaluer les programmes; il n'a toutefois pas déterminé la meilleure façon de le faire. Bien que le Secrétariat ait établi une direction des Politiques, de la Planification et de l'Évaluation des programmes en 1973, cette dernière n'a jamais structuré la fonction d'évaluation de programmes ni élaboré de politique d'évaluation de programmes, et cela parce que le mandat d'évaluation du Secrétariat n'était pas clairement défini. En 1978, lors de la réorganisation, on a abandonné l'aspect évaluation des programmes; cette fonction n'existait plus de 1978 à 1981.

12.32 Depuis 1981, les choses se sont améliorées; en effet, on a nommé un conseiller spécial en matière de planification générale et d'évaluation, on a effectué une étude des buts du ministère et des objectifs généraux et on a mis au point un système d'information de gestion qui en est aux premiers stages de la mise en oeuvre. En 1981, 1982 et 1983, le Secrétariat déclarait, dans la Partie III du Budget des dépenses, dans ses rapports annuels et dans le Budget principal des dépenses, sa ferme intention d'entreprendre une évaluation de ses programmes.

12.33 Donc, le Secrétariat n'a pas respecté la politique de 1977 du gouvernement en matière d'évaluation des programmes non plus que ses propres engagements à cet égard. Il n'a élaboré aucun plan visant la réalisation d'évaluations de programmes et la façon d'en faire rapport. Bien que la nomination d'un conseiller spécial en matière de planification générale et d'évaluation soit un premier geste positif, il reste encore beaucoup à faire.

12.34 Le Secrétariat devrait élaborer le plus tôt possible une politique d'évaluation des programmes et un plan pour sa mise en oeuvre comme l'exige la politique gouvernementale.

Commentaire du Secrétariat: La haute direction du Secrétariat a reconnu la nécessité d'accorder plus d'importance à l'évaluation de l'efficacité. Des

discussions sur la façon d'introduire des méthodes d'évaluation des programmes au sein du Secrétariat ont eu lieu avec des représentants de la direction de l'Evaluation des programmes du Bureau du contrôleur général. Pour l'instant, le Secrétariat élabore et applique des conditions préalables essentielles à l'évaluation de l'efficacité, y compris des énoncés détaillés des buts et objectifs, des descriptions de programmes et des plans de travail ainsi que des systèmes de renseignements essentiels en matière de gestion.

On a élaboré une politique et un plan à long terme pour l'évaluation des programmes; la haute direction les évalue actuellement en consultation avec le Bureau du contrôleur général.

Secteurs de politiques

12.35 Nous avons examiné les activités de la direction des Politiques et celles de la division de la Politique en matière de police et d'application de la loi de la direction de la Police et de la Sécurité. Nous avons également étudié le lien qui existe entre leurs activités et leurs rôles énoncés. Une vérification interne de la division de la Politique en matière de sécurité et de la division des Renseignements sur la sécurité et des Mesures d'urgence était en cours, de sorte que nous n'avons pas poussé plus loin nos travaux dans ces secteurs.

12.36 La direction des Politiques et celle de la Police et de la Sécurité sont chargées de conseiller le ministre sur les politiques se rapportant au Service correctionnel du Canada, à la Commission nationale des libérations conditionnelles et à la Gendarmerie royale du Canada; elles doivent également assurer la liaison avec les autres intervenants du système de justice pénale. Entre autres, la direction des Politiques coordonne la préparation de l'aperçu de la stratégie du ministère et, avec la direction de la Police et de la Sécurité, collabore à l'élaboration et à la mise en oeuvre de nombreuses politiques importantes.

12.37 En 1982-1983, la direction des Politiques disposait d'un budget de $ 2 millions et de 32,5 années-personnes. La direction de la Police et de la Sécurité avait un budget de $ 1,4 million et un personnel de 27,5 années-personnes, dont 10 étaient affectées à la division de la Politique en matière de police et d'application de la loi.

12.38 On pourra apprécier le travail de ces directions en lisant, ci-après, une brève description de leurs activités:

- Activités liées aux préoccupations immédiates du ministre, notamment: rédaction de lettres au public, aux médias et aux députés; rédaction de discours; examen des présentations faites par les organismes du ministère et observations à cet égard; autres demandes du ministre.

- Activités liées aux priorités du ministère et du Secrétariat, notamment: l'élaboration, la promotion et la mise en vigueur de politiques majeures telles que la réforme du droit pénal, l'étude sur la mise en liberté sous condition, la loi

sur les jeunes contrevenants et le rôle que joue le gouvernement fédéral dans l'application de la loi.

- Activités de liaison, notamment: liaison tant à l'échelle fédérale, provinciale que municipale, avec d'autres organismes ou entités du secteur privé ou du monde international.

12.39 Nous avons constaté que, même si les deux directions avaient fait des efforts pour se conformer aux priorités du ministère, elles n'avaient pas encore réussi à définir des critères ou établir des procédés qui assureraient un juste équilibre de leurs diverses activités. Pour certains services, répondre aux préoccupations immédiates du ministre épuise une bonne partie de leurs ressources, ce qui ne leur permet pas d'entreprendre d'autres activités.

12.40 Bien que certains services aient attribué à la pénurie de ressources le peu d'attention qu'ils accordent à certaines activités, on ne peut, sans système d'information, obtenir les données permettant d'évaluer le volume de travail des divers services selon l'ordre de priorités de la direction et du Secrétariat.

Le Secrétariat coordonne des programmes de prévention du crime à tous les paliers gouvernementaux. Ces programmes ont acquis une solide réputation internationale et plusieurs pays les ont adaptés à leurs besoins.

12.41 Nous avons également constaté que certains importants projets et initiatives n'avaient aucun plan de travail définissant les tâches et les activités, les budgets et les prévisions en ressources ainsi que les dates d'achèvement des travaux afin d'en suivre les progrès. En l'absence de plans de travail autorisés, il a été facile de détourner les ressources pour les besoins quotidiens. On n'a pas mesuré les répercussions que cela peut avoir sur l'élaboration d'importants projets et initiatives tels que le coût du système de justice pénale, l'examen de la clémence et l'étude sur la mise en liberté; on a cependant attribué certains retards à ce problème.

12.42 Il faudrait établir des plans de travail pour les secteurs de politiques, plans qui déterminent le niveau des ressources à consacrer aux grandes activités de ces secteurs. Les besoins en ressources pour chacune de ces activités devraient être le reflet du volume courant de travail et de l'ordre des priorités du ministère.

12.43 Il faudrait également établir des plans de travail pour tous les importants projets et initiatives, avec des renseignements sur les activités, les tâches, les étapes et les budgets. Ces plans devraient permettre de surveiller les progrès des travaux.

Commentaire du Secrétariat: La réponse à la recommandation précédente mentionnait que des plans de travail doivent être dressés et tenus à jour pour tous les services du Secrétariat. Ces plans contiennent tous les renseignements mentionnés dans la recommandation.

En ce qui a trait à la direction des Politiques et à la direction des Programmes, ces plans de travail doivent être établis pour les activités et les projets discrétionnaires et non-discrétionnaires afin que les priorités de programmes pour les deux types d'activités soient dûment reconnues et qu'elles reçoivent les ressources nécessaires. Ainsi, le budget d'exploitation total de la direction de la Police et de la Sécurité pour 1983-1984, qui s'élève à 1,8 million de dollars, est réparti entre 24 activités principales et 89 projets pour lesquels des plans de travail doivent être présentés avant le 31 mars 1983.

Chacun sait que certains plans de travail sont incomplets ou ne sont pas de la même qualité que les autres. Il s'agit de la première année que des plans de travail aussi détaillés sont demandés aux gestionnaires de tous les niveaux et, malgré certaines difficultés, la planification du travail devrait être terminée d'ici quelques semaines.

Direction des Programmes

12.44 La direction des Programmes a le budget le plus élevé du Secrétariat, soit un budget annuel de $11 millions en 1982-1983 et un effectif de 98 personnes. Ses activités servent à appuyer les politiques, par exemple en fournissant des statistiques et en effectuant des projets de recherche et des projets pilotes ou expérimentaux. L'analyse et l'élaboration des politiques dépendent de ces travaux. La direction comprend la division de la Recherche,

la division de la Statistique, le Centre de consultation, la division de la Planification et de la Liaison, la division des Communications et la section de l'Administration.

12.45 Nous avons examiné les activités du Centre de consultation mais, pour les autres divisions de la direction des Programmes, nous nous sommes fiés aux travaux des vérificateurs internes qui avaient effectué une vérification de la direction en 1982 et dont les constatations avaient fait l'objet d'un rapport en janvier 1983. Nous avons également analysé l'étude effectuée par la division de la Recherche pour évaluer la Loi sur le contrôle des armes à feu promulguée par le Parlement en 1977.

12.46 En 1982-1983, le Centre de consultation disposait d'un budget de $ 5,1 millions et de 33 années-personnes. Son siège social se trouve à Ottawa et il possède des bureaux régionaux à Moncton, Montréal, Toronto, Saskatoon et Vancouver. Le Centre est le seul service décentralisé du Secrétariat.

12.47 Le Centre de consultation joue un rôle unique au sein du Secrétariat et du système de justice pénale du Canada. Il doit promouvoir l'amélioration de la justice pénale par le biais de consultations avec les provinces et avec le secteur privé et par le financement de projets pilotes ou expérimentaux qui étudient les solutions possibles aux problèmes du système de justice pénale actuel.

12.48 Au cours des années 70, à cause du manque de procédés de planification pour l'ensemble du Secrétariat, le Centre de consultation poursuivit ses activités sans se préoccuper des plans ou des priorités des autres directions. Par exemple, de 1978 à 1981, le Centre a affecté, à des projets de déjudiciatisation, environ 50 p. 100 des fonds destinés à des projets pilotes ou expérimentaux alors que la direction des Politiques et la division de la Recherche n'accordaient plus la priorité à la déjudiciatisation.

12.49 Cette situation a changé en 1981 lorsque le Secrétariat a instauré la planification stratégique et opérationnelle dans l'ensemble du Secrétariat et que la direction des Programmes a accepté comme rôle premier d'appuyer l'élaboration des politiques en fonction de l'ordre de priorités établi à cette fin.

12.50 Le Centre de consultation a financé des centaines de projets depuis 1973. Par leur nature, les projets pilotes ou expérimentaux n'aident guère ceux qui établissent des politiques si l'évaluation qu'on en fait manque de crédibilité. Malgré le grand nombre de projets entrepris, très peu ont été évalués. Bien qu'on en ait reconnu le besoin depuis 1975, ce n'est qu'en janvier 1982 que le Centre de consultation a établi une politique voulant que l'évaluation fasse partie intégrante de tous les projets pilotes ou expérimentaux. Cette politique n'est toutefois pas encore appliquée intégralement. Le Centre n'a pas encore affecté de ressources particulières à l'évaluation.

12.51 Le Centre de consultation devrait s'assurer que, conformément à sa politique, les projets pilotes ou expérimentaux ne recevront des fonds que si l'on précise qu'une évaluation est prévue.

Commentaire du Secrétariat: Le Secrétariat accepte l'esprit de la recommandation - insister davantage sur l'évaluation des projets pilotes et expérimentaux - et les divisions de la Recherche et de la Statistique de la direction des Programmes ont été chargées de donner suite à cette idée. La division de la Statistique est sur le point d'augmenter ses possibilités d'évaluation et, de concert avec le Centre de consultation, elle est en train de mettre à l'essai un système d'évaluation par les régions. On a créé un comité d'évaluation par projet qui comprend le directeur de la division de la Statistique (président du comité), le directeur du Centre de consultation et celui de la division de la Recherche. Ce comité sera chargé d'étudier tous les projets et propositions de consultation, d'évaluer ce qui devrait et pourrait être évalué, et, enfin, de planifier les évaluations. La division de la Statistique et le Centre de consultation élaborent en outre des ensembles d'auto-évaluation pour offrir d'autres mécanismes d'évaluation. On veillera à ce que la politique et le plan en matière d'évaluation tiennent compte de la nécessité d'évaluer ces types de projets.

12.52 Dans une récente étude de vérification interne de la direction des Programmes, qui portait aussi sur le Centre de consultation, on a cerné certaines faiblesses dans le domaine de la définition des rôles et des responsabilités, de la mesure du rendement et des systèmes de gestion et de contrôle des projets. La direction est à corriger cette situation.

12.53 Lors de la vérification de la division de la Recherche, nous avons examiné la planification et le déroulement d'une étude sur l'évaluation du contrôle des armes à feu ainsi que la rédaction finale du rapport.

12.54 Le projet d'évaluation du contrôle des armes à feu a été bien géré par le Secrétariat, les nouvelles données recueillies se sont avérées très utiles et la mise en application initiale de la loi a été bien surveillée.

12.55 Cependant, il accusa certaines lacunes dont la faiblesse du modèle de recherche, l'absence d'une banque de données finales qui contienne tous les renseignements recueillis et qui permette d'effectuer des mises à jour et des analyses plus poussées et le manque de précision, dans le rapport, des limites de la recherche.

Gestion financière

12.56 Nous avons examiné la gestion financière et avons constaté qu'en général elle se conformait à nos critères. Nous avons constaté certaines lacunes, notamment l'absence de plans de travail, un manuel financier incomplet et certains chevauchements des

responsabilités avec celles de la direction des Programmes. Au moment de notre vérification, le Secrétariat envisageait des mesures correctrices.

Informatique

12.57 Dans le passé, le Secrétariat ne disposait d'aucun processus de gestion coordonné pour déterminer ses besoins en informatique ou autres techniques d'information et les combler. On a répondu aux demandes des directions et divisions au fur et à mesure et le total des coûts n'a été ni déterminé clairement ni contrôlé. Le Secrétariat a récemment pris les mesures nécessaires afin de pourvoir à ses besoins dans ce domaine.

Vérification interne

12.58 Malgré ses activités peu nombreuses, le Secrétariat a instauré un service de vérification interne. Le Bureau des services de vérification d'Approvisionnements et Services Canada effectue à contrat des vérifications internes, financières et intégrées.

12.59 La vérification interne fonctionne, en général, de façon satisfaisante. On s'applique à mieux définir le mandat de vérification interne et à le faire connaître, à élaborer des plans de vérification annuels, à produire en temps opportun des rapports sur les conclusions et à faire le suivi des mesures correctrices.

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS – PROGRAMME DES TRANSPORTS PAR EAU

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS – PROGRAMME DES TRANSPORTS PAR EAU

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	13.1	427
Portée de la vérification	13.21	431
Observations et recommandations		
Niveau de service	13.25	432
Plan d'investissement de la flotte	13.31	433
Navigation maritime	13.37	434
Constatations générales	13.40	436
Aides fixes	13.46	437
Aides flottantes	13.52	439
Aides électroniques	13.61	441
Systèmes de gestion du trafic maritime	13.67	442
Stations de radio de la Garde côtière	13.71	443
Sécurité maritime	13.73	444
Analyse des données	13.77	445
Garde côtière – Inspection et sécurité des navires	13.82	447
Formation du personnel maritime	13.86	447
Observation des règlements canadiens par les navires étrangers	13.91	448
Plateformes de forage étrangères	13.93	449
Recherche et sauvetage	13.94	449
Déglaçage	13.97	450
Missions de réapprovisionnement de l'est de l'Arctique	13.99	450
Gestion des ressources humaines de la flotte	13.101	450
Formation et perfectionnement des officiers de navires	13.104	451
Recrutement, sélection, formation et maintien en poste des membres d'équipage des navires	13.107	452
Planification et utilisation des navires	13.110	452
Services communs du ministère		
Rôle de l'agent supérieur des finances	13.112	453
Vérification interne	13.116	454
Évaluation et compte rendu de l'efficacité des programmes	13.120	454
Plan des dépenses du ministère	13.123	455
Pièces		
13.1 Nombre d'aides à la navigation maritime et leur coût (1982-1983)		435
13.2 Niveau de sécurité des navires de pêche		446

13

LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS – PROGRAMME DES TRANSPORTS PAR EAU

SOMMAIRE

13.1 Le ministère des Transports reçoit des crédits annuels de plus de $ 640 millions pour son Programme des transports par eau. La vérification intégrée de ce programme a surtout porté sur la Garde côtière canadienne, principale unité organisationnelle de l'Administration maritime. Les activités des sociétés de la Couronne, comme la Société canadienne des ports, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et les diverses administrations de pilotage, dépassaient le cadre de cet examen et n'ont pas fait l'objet de cette vérification.

13.2 La Garde côtière canadienne a pour tâche principale d'améliorer la sécurité et l'efficacité du transport maritime dans les eaux canadiennes. Dans l'exercice de ses fonctions, elle exécute des tâches réglementaires, assure le fonctionnement d'aides à la navigation, founit des services de déglaçage et effectue des opérations de recherche et de sauvetage en mer. Elle participe également à d'autres activités, comme le contrôle et le nettoyage de la pollution et les missions annuelles de réapprovisionnement de l'est de l'Arctique. La Garde côtière canadienne compte une flotte de 49 navires de déglaçage et d'aide à la navigation, 42 navires de recherche et de sauvetage, ainsi qu'une flotte d'embarcations auxiliaires.

13.3 Les services fournis par la Garde côtière en vue de réduire les pertes de vie en mer ont évolué au fil des ans, à la suite des pressions exercées par les marins et le grand public. Il est difficile de déterminer le niveau de service approprié en raison des nombreux facteurs géographiques, environnementaux et climatiques dont il faut tenir compte. De plus, les besoins des navires de commerce, des bateaux de plaisance et des pêcheurs varient selon l'équipement de navigation dont ils disposent et selon l'expérience des équipages.

13.4 **Progrès réalisés pour régler les problèmes.** Au cours de la dernière décennie, le ministère, les organismes centraux ou des enquêtes publiques ont noté des améliorations à apporter à la sécurité maritime. Notre vérification fait ressortir les secteurs où les solutions proposées par le ministère n'ont pas encore donné lieu à des améliorations sensibles. Il s'agit notamment:

- de l'analyse des besoins des marins, en ce qui concerne les services offerts par la Garde côtière, et de l'établissement des niveaux de service permettant de justifier le nombre de navires et d'aides à la navigation;

- du contrôle à distance de phares automatisés et de la réduction du personnel grâce à l'élimination des postes de gardiens de phare;

- de l'évaluation des besoins pour les services de gestion du trafic maritime et de l'analyse coûts-avantages de ces services;

- de la formation et du perfectionnement du personnel de la flotte de la Garde côtière canadienne.

13.5 Niveaux de service. Le ministère affecte plus de $ 525 millions à la Garde côtière pour qu'elle offre toute une gamme de services aux marins, mais il n'a pas déterminé de manière satisfaisante les besoins des marins ni l'ampleur ou la qualité des services requis. En conséquence, le ministère n'est pas en mesure de planifier ni de contrôler efficacement les activités de la Garde côtière.

13.6 Recouvrement des coûts. Le recouvrement des coûts est un élément important du plan stratégique du ministère. En 1981, le ministère a examiné les répercussions générales de l'adoption d'une politique de recouvrement des coûts pour bon nombre d'activités de la Garde côtière. Le recouvrement des coûts pourrait fortement influer sur la demande de services maritimes et, en conséquence, sur le niveau des services. Toutefois, le ministère nous a appris que le gouvernement n'avait pas encore autorisé la mise en oeuvre d'une telle politique.

13.7 Plan d'investissement de la flotte. Le plan ministériel d'investissement de la flotte expose comment sera échelonné le remplacement des navires. Il indique qu'il en coûtera environ $ 2,5 milliards sur une période de 30 ans pour remplacer 49 grands navires. Le financement annuel requis est établi à 4 p. 100 de la valeur de remplacement de la flotte. Ce plan ne prévoit aucun financement pour les navires de recherche et de sauvetage qui font partie d'un plan distinct.

13.8 Le ministère explique qu'il a utilisé un système axé sur la réévaluation des objectifs pour déterminer le nombre minimum de navires et le genre de navires requis. Selon nous, cela signifie que toutes les activités reliées à la flotte ont été examinées systématiquement en vue de justifier les navires requis, y compris les solutions de rechange pour la réalisation du programme et la définition des niveaux de service. En fait, le ministère a cru bon de fonder ses prévisions sur les activités actuelles de la flotte, réduites de 10 p. 100 en prévision d'un éventuel accroissement de la productivité. À notre avis, il est impossible de déterminer la taille et la composition de la flotte de la Garde côtière sans définir d'abord les niveaux de service.

13.9 Nous estimons que la définition des niveaux de service constitue une étape importante dans la planification des achats de navires. En plus des grosses dépenses initiales en capital, le ministère doit continuer de verser des traitements aux membres d'équipage, acheter du combustible et assurer l'entretien de ses navires tant qu'ils sont en opération. Nous avons constaté qu'il est possible de réaliser des économies dans certains domaines d'activité de la flotte, comme les phares, la vérification et l'entretien des balises, ainsi qu'en faisant une meilleure utilisation des navires. Si, après avoir défini un niveau de service et amélioré ces activités, le ministère constate qu'il peut se passer de certains

navires, il vaudra peut-être mieux les mettre hors de service et ne pas les remplacer. Pour chaque navire non remplacé, le ministère épargnerait de 3 à 75 millions de dollars en dépenses d'immobilisation, sans compter les frais d'exploitation qui, sur toute la vie utile du navire, représentent habituellement une somme supérieure à celle du coût en capital.

13.10 **Navigation maritime.** La Garde côtière a fait de gros efforts pour offrir aux marins canadiens un système diversifié, fiable et sécuritaire de navigation maritime. Au cours de la dernière décennie, elle a accru le nombre d'émetteurs VHF et d'aides à la navigation, fixes et flottantes, et fait l'acquisition de systèmes plus perfectionnés comme les stations Loran "C", les balises-radars et les services de gestion du trafic maritime (SGTM). Les services de navigation maritime sont offerts gratuitement aux navires de commerce, de pêche et de plaisance. Le coût de ces services a atteint $ 250 millions en 1982-1983 et il dépassera les 300 millions en 1983-1984.

13.11 Nous avons relevé des faiblesses dans la planification et les opérations de la Garde côtière, ainsi que dans les renseignements dont elle se sert pour gérer ses activités de navigation maritime. Les paragraphes suivants indiquent comment des améliorations dans ces domaines permettraient à la Garde côtière de rehausser la qualité des services sans utiliser de ressources supplémentaires, ou de maintenir le niveau des services tout en réduisant ses dépenses.

13.12 La Garde côtière a dépensé plus de $ 100 millions pour la mise en place de 12 systèmes de gestion du trafic maritime, à la suite d'accidents maritimes importants, mais elle n'a pas procédé à une analyse convenable des besoins ni établi quels ports en bénéficieraient le plus. La Garde côtière n'a pas déterminé de manière satisfaisante si chacun de ses 272 phares était essentiel, bien que les phares soient l'aide la plus onéreuse, au coût annuel moyen de $ 125 000 chaque. Elle n'a pas évalué les répercussions de l'acquisition d'aides électroniques perfectionnées comme les radars, les stations Loran "C" et les balises-radars sur l'utilisation des aides plus conventionnelles comme les phares ou les radiophares.

13.13 La Garde côtière pourrait réaliser des économies de l'ordre de 10 à 20 millions de dollars par année si elle apportait des améliorations à ses activités, à savoir:

- terminer la réalisation du programme d'automatisation des phares, entreprise en 1970, mais interrompue par la suite;
- réviser ses normes de vérification et d'entretien des balises;
- réévaluer l'utilité de certains systèmes de gestion du trafic maritime et déterminer l'équipement requis pour leur exploitation;
- accélérer l'automatisation et le regroupement des stations de radio de la Garde côtière.

13.14 Dans bon nombre de secteurs, notamment celui des balises et des phares, le ministère ne possède pas les renseignements voulus sur les coûts qui permettraient aux gestionnaires de juger si un certain type d'aide à la navigation ou un district donné est exploité de la façon la plus efficiente.

13.15 **Sécurité maritime.** Pour assurer la sécurité maritime, il faut disposer d'un programme complet et bien structuré, établi à partir d'une évaluation systématique des risques, et procéder à une variété d'activités, selon les ressources disponibles, pour minimiser les risques.

13.16 Bien que le ministère recueille des données sur les accidents maritimes qui font l'objet d'une enquête de sa part, il n'effectue pas d'analyse systématique de toutes les données pour contrôler le degré relatif de sécurité maritime selon les catégories de trafic et le niveau de risque. Ce genre d'analyse aiderait le ministère à déterminer les causes d'accidents les plus fréquentes et à prévoir des mesures appropriées en temps opportun.

13.17 Par exemple, d'après les données que nous ont fournies la Garde côtière et le ministère des Pêches et Océans, le nombre d'accidents impliquant des navires de pêche augmente plus rapidement que le volume des activités de pêche. Le ministère n'a pas analysé les causes de cette tendance ni déterminé s'il y avait lieu de réorienter ses efforts pour y mettre un frein.

13.18 Un autre secteur à améliorer est celui de la formation des marins aux situations d'urgence et aux opérations de secours. Le ministère devrait chercher à mieux évaluer le degré de préparation de son personnel navigant à l'occasion des exercices d'entraînement. Nous avons relevé des cas où les inspecteurs du ministère avaient jugé insuffisante la préparation du personnel de bord.

13.19 **Gestion des ressources humaines de la flotte.** Une étude ministérielle importante menée en 1975 a permis de relever certaines lacunes dans la gestion des ressources humaines de la Garde côtière. Certaines mesures ont été prises et elles ont donné lieu à des améliorations, mais de nombreuses lacunes restent à combler. Par exemple, nous avons remarqué qu'on avait établi des priorités en matière de formation et de perfectionnement des officiers, mais que les progrès dans ces domaines étaient lents.

13.20 Si la Garde côtière désire compter sur les services d'officiers et de membres d'équipage compétents, elle doit accélérer ses plans de recrutement, de sélection et de formation de personnel. Sinon, elle risque de se trouver à court de personnel, car le secteur privé va chercher à recruter des marins expérimentés lors de la reprise de l'activité économique.

Portée de la vérification

13.21 Le Programme des transports par eau du ministère des Transports fait l'objet de crédits annuels de plus de $ 640 millions. Il comprend le Bureau de l'Administrateur du transport maritime, la Garde côtière canadienne, un service des quais publics et de ports, neuf commissions portuaires ainsi que huit sociétés de la Couronne qui exploitent des canaux, des ponts et un système de ports, et offrent des services de pilotage.

13.22 La vérification intégrée du Programme des transports par eau a porté son attention sur la Garde côtière canadienne qui est la principale unité organisationnelle de l'Administration maritime et qui reçoit à elle seule $ 525 millions. Les activités des sociétés de la Couronne, comme la Société canadienne des ports, l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent et les administrations de pilotage, n'ont pas fait partie de cette vérification.

13.23 Notre examen a porté sur les points suivants:

- la navigation et la sécurité maritime, y compris la planification des activités et la mise en oeuvre des programmes;
- le Plan d'investissement de la flotte, qui expose les besoins à long terme de la flotte;
- les progrès réalisés par le ministère pour régler des questions en suspens, comme l'élimination des postes de gardiens de phare, la planification des ressources humaines de la flotte et la nécessité d'établir un niveau de service approprié pour la Garde côtière;
- d'autres activités relevant du programme, notamment les missions de déglaçage et les missions de réapprovisionnement de l'est de l'Arctique;
- certains services ministériels mis à la disposition du programme, notamment ceux de l'agent supérieur des finances, de la vérification interne et de l'évaluation des programmes.

13.24 Nous n'avons pas effectué de vérification des activités de recherche et de sauvetage parce que celles-ci ont récemment fait l'objet d'une étude interministérielle à la demande du Cabinet. Les auteurs de cette étude ont formulé plusieurs recommandations sur la gestion et la conduite des activités de recherche et de sauvetage. Le ministère nous a indiqué qu'il donnait suite à la plupart des recommandations.

Observations et recommandations

Niveau de service

13.25 L'expression "niveau de service" se rapporte tant à la quantité des services offerts qu'à leur qualité. En général, l'organisation qui offre un service en établit le niveau en fonction des besoins des usagers et des ressources dont elle dispose. Un niveau de service adéquat doit se fonder sur la demande et tenir compte des coûts et avantages de la prestation de ce service.

13.26 À notre avis, l'établissement du niveau de service constitue l'une des étapes essentielles en vue de déterminer les outils requis pour assurer un transport maritime sécuritaire et efficient (dans le cas de la Garde côtière, il s'agit du nombre de navires, du personnel, des aides, de l'équipement et du matériel ainsi que des ressources). Comme le ministère n'a pas défini de niveau de service pour bon nombre des activités de la Garde côtière, il n'est pas en mesure de les planifier ni de les contrôler efficacement. Le présent chapitre met en relief les répercussions de cette grave lacune.

13.27 En 1974, le Conseil du Trésor demanda pour la première fois à la Garde côtière de présenter un plan pour sa flotte et d'indiquer le genre et l'ampleur des services à fournir ainsi que le type, le nombre et l'affectation des navires nécessaires pour offrir ces services. Après quelques années, le Conseil du Trésor exigea que tous les plans d'investissement dans des biens d'immobilisation après 1981-1982 soient établis en fonction d'un niveau de service clairement défini. Après neuf années d'attente et deux prolongations de délais, le ministère n'a toujours pas défini de niveau de service.

13.28 Le ministère a tenté, dans une certaine mesure, de définir des niveaux de service pour ses activités maritimes. Mais en essayant de résoudre plusieurs problèmes à la fois, il s'est compliqué inutilement la tâche. Le ministère devrait, pour l'instant, s'efforcer d'élaborer des normes qui seront utiles aux gestionnaires opérationnels de secteurs importants comme le déglaçage et les aides à la navigation. Des efforts sur un domaine à la fois pourraient avoir des effets bénéfiques à brève échéance. L'établissement de niveaux de service utiles aux gestionnaires opérationnels permettra par la suite de fournir au Conseil du Trésor l'information qu'il réclame.

13.29 **Recouvrement des coûts.** Le recouvrement des coûts est un élément important du plan stratégique du ministère. Pour bien des services offerts, la Garde côtière pourrait recouvrer auprès de ses usagers une partie ou la totalité des coûts qu'elle encourt. Ainsi, les usagers considéreraient que le service a une valeur au moins égale à son coût. En 1981, le ministère a examiné les répercussions générales de l'adoption d'une politique de recouvrement des coûts pour certaines activités de la Garde côtière comme le déglaçage, le dragage, les aides à la navigation et les services de gestion du trafic maritime. Cependant, le ministère nous a appris que le gouvernement n'avait pas encore autorisé la mise en oeuvre d'une telle politique.

13.30 Lorsqu'il déterminera un niveau de service approprié pour une activité donnée, le ministère devra évaluer quelles seront les répercussions de la récupération des coûts sur la demande.

Plan d'investissement de la flotte

13.31 Élaboré en 1979, le Plan d'investissement de la flotte (PIF) prévoit le remplacement ordonné, sur une période de 30 ans, des navires qui se font vieux; il prévoit également des dépenses annuelles régulières pour le remplacement des navires, plutôt que des dépenses variant d'une année à l'autre. Le plan est divisé en périodes de cinq ans et doit être mis à jour tous les trois ans. Ceci permet au ministère de réévaluer l'utilité de certains navires et d'envisager toute innovation technologique dans la conception des navires. Le PIF prévoit le remplacement de 49 grands navires mais exclut les navires utilisés principalement pour la recherche et le sauvetage (RES) car ils sont couverts par un autre plan. Il recommande de se limiter à 9 modèles de navires, au lieu des 45 qui existent actuellement. La première mise à jour du PIF a été effectuée au début de 1983. Le coût global de remplacement des navires de la flotte est évalué à $ 2,5 milliards.

13.32 Dans son document au Cabinet, le ministère indique que le PIF a été élaboré en utilisant une méthode axée sur la réévaluation des objectifs pour déterminer le nombre minimum de navires et le type de navires requis pour répondre aux besoins. Nous sommes d'avis que le ministère n'a pas utilisé la méthode normale puisqu'il a omis deux étapes essentielles. Premièrement, il aurait dû s'assurer que toutes les activités exigeant la participation de la flotte étaient nécessaires et envisager des solutions de rechange pour la mise en oeuvre du programme. Deuxièmement, pour déterminer le nombre et le genre de navire requis, il aurait dû préciser et justifier le niveau de service à fournir. Le ministère a fondé sa présentation sur le nombre actuel de jours-navire requis pour chaque genre de navire, auquel il a ajouté l'augmentation prévue de la demande pour certains types de services, comme ceux occasionnés par l'augmentation des activités d'exploration pétrolière en mer. Le nombre actuel de jours-navire requis a ensuite été réduit de 10 p. 100 pour tenir compte d'un accroissement probable du rendement des nouveaux navires. Donc, le ministère n'a pas établi de rapport précis entre la taille et la composition de sa flotte, d'une part, et les besoins à satisfaire, d'autre part.

13.33 Lorsque le Cabinet donna son accord de principe au PIF, vers la fin de 1979, il exigea que la Garde côtière précise les niveaux de service avant la fin de 1981. Le ministère n'a pas respecté ce délai; malgré tout, le Conseil du Trésor lui a accordé les crédits nécessaires à la construction de deux baliseurs brise-glace légers, au coût de $ 150 millions. En outre, dans le cadre des projets spéciaux de relance annoncés dans le budget d'avril 1983, la Garde côtière a été autorisée à entreprendre la construction de ces navires et de neuf autres à une date avancée. Le coût total de ces 11 navires est estimé à $ 780 millions.

13.34 Nous croyons que l'établissement du niveau de service est une étape essentielle lorsqu'on planifie l'achat d'un bien en immobilisation important. Dans le cas d'un navire, cette étape revêt une importance toute particulière en raison des dépenses encourues par la suite, durant la vie utile du navire. Ainsi, le ministère doit d'abord effectuer une grosse dépense en capital, puis verser des traitements aux membres d'équipage, acheter le

combustible et assurer l'entretien du navire tant qu'il est en service. À notre avis, un bien devrait normalement être acheté pour fournir un niveau de service déterminé en vue de répondre de façon rentable à un besoin précis. Autrement, il arrive que le bien ne soit utilisé que parce qu'il existe, ce qui occasionne des dépenses d'exploitation élevées et totalement inutiles.

13.35 Dans sa dernière mise à jour du PIF, le ministère déclare que l'absence de niveaux de service bien définis n'influe nullement sur ses priorités actuelles en matière de remplacement des navires, puisque chaque navire à acheter au cours des cinq prochaines années constitue un élément essentiel de la flotte "de base". Le ministère propose de mettre hors de service tout navire jugé non essentiel. Il nous a dit, cependant, qu'il reconnaissait l'importance de déterminer les navires non essentiels dès que possible et de réduire autant que possible le risque d'acheter des navires qui ne conviendraient pas. Ce risque, nous a-t-on dit, serait examiné attentivement lors de la prochaine mise à jour du plan.

13.36 Plus loin, dans les sections de ce chapitre traitant de la vérification et de l'entretien des phares et des balises, nous suggérons des moyens de réduire la taille de la flotte. On pourrait en outre optimiser l'utilisation des navires (surtout en fin de semaine) grâce à l'établissement de calendriers d'alternance qui permettraient de réduire le nombre de navires. Si, après avoir défini les niveaux de service et réduit le nombre de navires à utiliser dans les secteurs susmentionnés, le ministère constate qu'il peut se passer de certains navires, il y aura alors lieu de les désarmer immédiatement et de ne pas les remplacer. Chaque navire non remplacé ferait économiser au ministère non seulement le coût en capital de chacun, c'est-à-dire de 3 à 75 millions de dollars, mais aussi le coût d'exploitation annuel qui, sur une période de 30 ans de vie utile, dépasse habituellement le coût en capital.

Navigation maritime

13.37 La Garde côtière s'est réellement efforcée de fournir aux marins canadiens un système de navigation maritime complet, fiable et sécuritaire. Au cours de la dernière décennie, la Garde côtière a accru le nombre de ses émetteurs VHF et de ses aides à la navigation fixes et flottantes, et fait l'acquisition de certaines aides plus perfectionnées comme les stations Loran "C", les balises-radars et les services de gestion du trafic maritime. Les services de navigation maritime sont offerts gratuitement aux propriétaires de navires de commerce, de pêche et de plaisance. Le coût de ces services était de $ 250 millions en 1982-1983 et il dépassera les $ 300 millions en 1983-1984. La pièce 13.1 indique le coût et le nombre des différents types d'aides.

13.38 La Garde côtière a accru et diversifié les aides à la navigation qu'elle met à la disposition des marins. Bien qu'elle ait continué à perfectionner les aides électroniques, elle a dépensé $ 150 millions (sur un total de 250 millions) pour des aides plus conventionnelles comme les balises et les phares. Or nous sommes à une époque où l'accessibilité, le coût et la précision du matériel électronique sont tels que les navigateurs peuvent acheter eux-mêmes cet équipement et accroître ainsi leur sécurité.

Pièce 13.1

NOMBRE D'AIDES À LA NAVIGATION MARITIME ET LEUR COÛT (1982-1983)

Genres d'aides	Dépenses d'investissements et d'exploitation*	Nombre
1. Aides fixes		
- Phares	$ 49 M	234 avec gardien 38 sans gardien
- Cornets de brume		384
- Lumières côtières		3,802
- Balises de jour	$ 20 M	2,498
2. Aides flottantes	$ 80 M	
- Bouées lumineuses		2,779
- Bouées non lumineuses		10,803
- Pieux / buissons		2,330
3. Aides électroniques	$ 19 M	
- Loran - C		4
- Balises-radars		64
- Radiophares		151
4. Service de gestion du trafic maritime (SGTM)	$ 20 M	
- Systèmes de SGTM		12
- Systèmes régulateurs		2
5. Stations de radio	$ 37 M	
- Dotées de personnel		49
- Périphériques		50
6. Autres	$ 29 M	
- Renseignements sur les glaces		
- Publications		
- Canaux		
- Sondes		
Total	$ 254 M	

* Estimées par la Garde côtière et basées sur les dépenses prévues pour 1982-1983.

13.39 Nous avons relevé de graves faiblesses dans la planification, les opérations et les systèmes d'information de gestion. Si la Garde côtière corrigeait ces faiblesses, elle pourrait rehausser la qualité de ses services sans utiliser de ressources supplémentaires, ou maintenir les mêmes services tout en réduisant ses dépenses.

Constatations générales

13.40 La Garde côtière a examiné attentivement les besoins des navires de commerce, mais n'a pas suffisamment analysé les besoins des navires de pêche et de plaisance. Ainsi, elle n'a pas déterminé quel équipement électronique se trouvait à bord des navires de ces deux derniers groupes. De plus, elle n'a pas analysé quelle serait l'utilisation à long terme de cet équipement ni déterminé comment ces appareils pouvaient influer sur l'utilisation des aides conventionnelles telles que les balises et les phares.

13.41 La Garde côtière n'a pas déterminé de niveau de service ni pour l'ensemble de ses activités ni pour les systèmes particuliers comme les balises. Par exemple, elle n'a pas défini à quel point une balise devrait être fiable (c'est-à-dire si elle est à la bonne place et si elle fonctionne) ni quelle combinaison d'aides pourrait offrir un niveau de service déterminé. La Garde côtière n'a pas étudié ces questions, bien que les réponses soient essentielles pour déterminer le nombre et le genre d'aides nécessaires, les normes d'exploitation et le nombre de personnes et de navires requis pour assurer le fonctionnement du système.

13.42 La Garde côtière n'a pas étudié à fond quelle serait la meilleure combinaison d'aides à la navigation. Chaque fois qu'on adopte un nouveau genre d'aide ou qu'on perfectionne une aide existante, il faut en évaluer les répercussions sur les autres aides en vue d'éviter le chevauchement ou le double emploi. À l'heure actuelle, les districts et les régions qui font l'acquisition de nouveaux genres d'aides et qui augmentent parfois le nombre d'aides conventionnelles, le font sans recourir à des normes précises. Comme le public s'oppose souvent à la suppression d'une aide existante, il s'ensuit que les nouveaux genres d'aides viennent tout simplement s'ajouter à celles qui sont déjà en place.

13.43 Si on améliorait l'exploitation des aides à la navigation, on pourrait réaliser des économies annuelles de l'ordre de 10 à 20 millions de dollars. Par exemple, l'élimination des postes de gardiens de phare permettrait d'économiser 10 millions de dollars par année. La modification des normes et des méthodes de vérification et d'entretien des balises pourrait entraîner des économies considérables sans influer sur le niveau de service. En réévaluant la nécessité et le nombre des systèmes actuels de gestion du trafic maritime ainsi qu'en automatisant et en regroupant les stations de radio, on pourrait également économiser des sommes importantes.

13.44 La Garde côtière ne possède pas de données précises sur le coût de bon nombre de ses opérations. Par exemple, son système actuel de prix de revient ne distingue pas les aides fixes des aides flottantes. Elle possède des données incomplètes sur les coûts de la vérification et de l'entretien des balises et ne possède aucun détail des coûts pour les phares avec et sans gardien. Sans ces renseignements, la Garde côtière ne peut évaluer la

rentabilité d'une aide donnée ou des operations d'un certain district. Cette lacune et l'absence d'analyse des besoins des usagers font qu'il est d'autant plus difficile de déceler, au fur et à mesure, les aides qui ne sont plus rentables.

13.45 Les sections suivantes traitent de constatations précises sur chacun des grands systèmes de navigation maritime.

Aides fixes

13.46 La Garde côtière exploite plus de 6 000 aides fixes telles que des phares, des radiophares, des signaux de brume, des feux à secteur et des feux d'alignement. En 1982-1983, elle a dépensé environ $ 70 millions pour les aides fixes. Environ 70 p. 100 de cette somme a été consacrée à 272 phares, au coût annuel moyen d'exploitation de $ 125 000 chaque. Les phares sont l'aide à la navigation la plus onéreuse.

En remplaçant le gardien de ce phare par un système automatique, le ministère a realisé une économie annuelle d'environ $ 50 000 en coûts directs.

13.47 En 1970, la Garde côtière a mis sur pied la première phase d'un programme d'automatisation et de contrôle à distance des phares dont le fonctionnement était confié à des gardiens. En 1978, nous indiquions, dans notre Rapport annuel, que des problèmes d'approbation de l'équipement et des problèmes organisationnels avaient retardé de six ans cette phase d'automatisation et que certains phares n'étaient toujours pas automatisés. Lors d'une revue du programme, en 1981, le ministère reconnut qu'il n'avait pas déterminé si on avait toujours besoin des phares. Par exemple, avec le nombre croissant de navires qui sont dotés de dispositifs électroniques de positionnement, il faut reconsidérer la raison d'être des phares. Si un phare n'est utilisé que comme système d'appui secondaire au coût moyen de $ 125 000 par an, on peut douter de sa rentabilité.

13.48 En 1982, la Garde côtière a de nouveau essayé de déterminer comment réduire le nombre de gardiens de phare. Les 272 phares sont maintenant automatisés et peuvent donc fonctionner sans gardien; cependant, 234 d'entre eux sont toujours dotés d'un gardien. Pour évaluer le nombre de phares où la présence d'un gardien était requise, la direction du ministère a demandé à chaque région de justifier le maintien de ce personnel. Les directives envoyées aux régions stipulaient que, d'après les rapports de pannes reçus, l'exploitation automatisée des phares fournissait un service adéquat aux marins (considérant la fréquence et la durée des pannes). Les régions ont indiqué que 118 stations pourraient fonctionner sans gardien. L'Administration centrale examine actuellement les résultats et a fait savoir que le nombre de phares sans gardien devrait être plus élevé.

13.49 Bien que le programme d'automatisation ait commencé il y a 13 ans, nous avons eu de la difficulté à obtenir des données satisfaisantes sur les coûts. Nous n'avons pu obtenir une répartition des coûts directs et indirects pour les phares avec et sans gardien. La Garde côtière a néanmoins indiqué que des économies annuelles d'environ $ 50 000 par phare seraient raisonnables. L'élimination des postes de gardien de phare entraînerait donc des économies annuelles de $ 6 millions (pour les 118 phares en question) et de $ 12 millions (pour les 234 phares avec gardien). Or ces économies annuelles seront contrebalancées en partie par le coût d'achat initial du nouvel équipement de contrôle que la Garde côtière évalue entre 8 et 15 millions de dollars.

13.50 Ces économies ne tiennent pas compte d'une réduction du nombre de navires et d'hélicoptères. L'exploitation des phares dotés d'un gardien nécessite 10 à 15 p. 100 des jours-navire de la Garde côtière et un taux d'utilisation des hélicoptères encore plus élevé. Le retrait des gardiens permettrait donc de réduire la flotte et de réaliser d'importantes économies supplémentaires.

13.51 La Garde côtière devrait déterminer quels postes de gardien de phare doivent être éliminés et établir un calendrier d'exécution.

Commentaire du ministère: Le ministère accepte cette recommandation. La Garde côtière poursuivra son programme d'automatisation et établira un relevé des phares qui peuvent fonctionner sans gardien. Elle élaborera ensuite un programme de mise en oeuvre qui comportera, entre autres, une indication des

ressources financières requises, lesquelles figureront dans le budget principal des dépenses du ministère.

Aides flottantes

13.52 Entre 1971 et 1981, le Garde côtière a mis en place 343 nouvelles balises lumineuses (14 p. 100 de plus) et 2 593 balises non lumineuses (32 p. 100 de plus). On compte actuellement plus de 15 000 balises dans les eaux canadiennes. Les dépenses prévues au titre des aides flottantes en 1982-1983 étaient de $ 80 millions. Les balises servent à avertir les navires des dangers comme les rochers ou les hauts-fonds, à marquer les voies navigables, à indiquer l'entrée des ports et les aires de mouillage. Elles sont relativement peu onéreuses à l'achat et peuvent durer des années; l'exploitation des navires qui mettent en place, vérifient et retirent les balises représente la plus grosse dépense. La Garde côtière possède une flotte de 42 navires auxiliaires dont le coût d'exploitation annuel dépasse les $ 50 millions. Cette somme ne tient compte d'aucune fraction du coût en capital des navires, qui peut varier entre 3 et 75 millions de dollars par navire.

13.53 L'Administration centrale de la Garde côtière ne possède aucune ligne directrice concernant l'emplacement des balises et le genre de balise à mettre en place. Ce sont les régions et les districts qui décident, en se fiant à leur jugement et en tenant compte des pratiques locales et des ressources disponibles. Par conséquent, le nombre et le genre de balises varient considérablement d'un district ou d'une région à l'autre et il s'agit là de variations supérieures à ce qu'exigent les conditions environnementales.

13.54 Nous avons également constaté des écarts importants dans la fréquence de la vérification et de l'entretien des balises. D'après le calendrier de contrôle de la Garde côtière, ces aides doivent être vérifiées tous les quatre mois pour s'assurer qu'elles fonctionnent bien, sauf dans les chenaux resserrés, où elles doivent être vérifiées tous les deux mois. Cependant, nous n'avons pu trouver l'analyse des risques qui aurait dû servir à établir le calendrier de vérification. Nous n'avons pas trouvé non plus de norme de fiabilité.

13.55 Nous avons constaté qu'un contrôle plus fréquent n'augmentait guère la fiabilité des balises. Dans un district qui vérifiait les balises tous les quatre mois, celles-ci étaient en position et fonctionnaient 96 p. 100 du temps. Dans un autre, qui vérifiait les balises tous les deux mois parce qu'elles étaient situées dans des chenaux resserrés, nous avons constaté que le taux de fiabilité était de 99 p. 100. Dans les districts qui ne respectaient pas le calendrier et qui vérifiaient les balises à des intervalles de 4 à 12 mois, le taux de fiabilité était comparable à celui des balises vérifiées plus souvent. Comme le coût d'exploitation d'un gros navire auxiliaire peut dépasser $ 10 000 par jour (sans tenir compte du coût en capital du navire), on pourrait économiser plusieurs millions de dollars en réduisant la fréquence des vérifications, sans diminuer apparemment la sécurité. À titre de comparaison, les États-Unis vérifient leurs balises tous les 12 mois; le Royaume-Uni ne vérifie souvent les siennes que tous les 8 mois. On nous a fait savoir que la Garde côtière avait entrepris de réviser son calendrier de vérification des balises.

13.56 Comme on l'a mentionné plus haut, les grands navires auxiliaires coûtent cher à construire et à exploiter. Nous avons relevé des cas où la Garde côtière utilisait des petits navires pour vérifier les aides dans certains districts. Par exemple, un district a remplacé un grand navire par un navire de 20 mètres avec un équipage de cinq hommes, dont le coût d'exploitation moyen est de $ 1 000 par jour.

13.57 De même, certains districts se servent beaucoup de navires de recherche et de sauvetage (RES) et d'aéroglisseurs pour vérifier les aides flottantes. Bien ordonnancé, ce travail n'entrave pas la fonction première de ces navires qui est de répondre aux appels de détresse. Comme ces navires sont déjà en poste, la seule dépense supplémentaire est le combustible utilisé. Nous avons noté que certaines régions utilisaient plus que d'autres des navires RES pour effectuer cette tâche secondaire. En 1982-1983, les navires de recherche et de sauvetage ont consacré plus de 1 800 heures à la vérification des aides, et plus de la moitié de ce travail a été effectué dans l'une des cinq régions desservies par la Garde côtière. En comparant le coût moyen d'exploitation d'un navire auxiliaire et d'un navire RES, nous avons estimé que la Garde côtière avait réduit ses frais d'exploitation de $ 1 million par année. Nous croyons qu'il faudrait songer davantage à utiliser les navires RES, là où c'est possible, pour effectuer des tâches en rapport avec les aides flottantes.

13.58 La Garde côtière a des directives sur la façon de peindre les balises, mais rien n'indique à quelle fréquence il faut les repeindre. Or, aucun district ne procède de la même façon. Certains ramènent chaque balise à terre pour les décaper et les peindre tous les ans, alors que d'autres font des retouches annuelles à bord des navires et les ramènent à terre tous les six ans. À titre de comparaison, les États-Unis peignent leurs balises tous les six ans, et le Royaume-Uni peint les siennes tous les quatre ans. Nous avons également noté des écarts importants dans le remplacement des chaînes d'amarrage des balises. En effet, certains districts changent ces chaînes chaque année, d'autres tous les deux ans et d'autres tous les quatre ans si nécessaire. Le Royaume-Uni change ces amarres tous les quatre ans. Comme la Garde côtière ne possède pas de renseignements précis sur les coûts d'entretien des balises, nous n'avons pu évaluer les économies qui pourraient être réalisées à ce chapitre. Néanmoins, toute modification des modalités de peinture des balises et de remplacement des chaînes d'amarrage qui entraînerait une réduction de l'utilisation des navires donnerait lieu à une économie de quelques millions de dollars par année.

13.59 Comme dans le cas des aides fixes, la Garde côtière ne possède pas non plus d'information satisfaisante sur les coûts de gestion des aides flottantes. De plus, elle ne passe pas systématiquement en revue tous les types d'aide pour déterminer ceux qui ne sont plus nécessaires. Certains districts ont mis en oeuvre un processus d'évaluation cyclique, mais il s'adresse surtout aux aides conventionnelles, c'est-à-dire les aides qui sont installées et exploitées par les districts. Il n'existe aucune ligne directrice indiquant quelle serait une bonne façon de combiner les aides. Une étude de ce genre devrait englober tous les types d'aides et déterminer leur incidence sur l'ensemble du système de navigation maritime.

13.60 La Garde côtière devrait:

- **élaborer des lignes directrices complètes pour l'installation des balises;**

- **examiner et, le cas échéant, modifier ses normes de vérification et d'entretien;**
- **disposer d'une information plus précise sur le coût des aides;**
- **étendre son processus d'évaluation cyclique à tous les genres d'aides.**

Commentaire du ministère: Le ministère accepte cette recommandation et précise que:

- *des mesures seront prises pour que soient élaborées, dès le début de 1984, des lignes directrices complètes sur l'installation des balises;*
- *il a élaboré de nouvelles normes de vérification et d'entretien qui font actuellement l'objet d'un examen critique. Ces nouvelles normes devraient entrer en vigueur à l'automne de 1984;*
- *il a récemment mis au point un système informatisé de prix de revient qui permettra à la Garde côtière d'obtenir les renseignements dont elle a besoin pour déterminer le coût de ses activités;*
- *la Garde côtière examinera, au cours de 1984, le processus local d'évaluation cyclique présentement utilisé et élaborera une politique nationale d'évaluation des aides.*

Aides électroniques

13.61 En 1982-1983, la Garde côtière estime avoir dépensé $19 millions pour les aides électroniques. Le perfectionnement de la technologie a une incidence marquée sur la navigation maritime. Par le passé, la Garde côtière exploitait toute une gamme d'aides de localisation, comme les stations Loran "A", les stations Decca et les radiophares. Tous ces types d'aides présentaient divers défauts sur le plan de la fiabilité, de la précision ou du rayon d'action. De nos jours, les aides comme les stations Loran "C" et les balises-radars, ainsi que l'équipement électronique à bord des navires (radars et sondeurs) permettent aux marins de naviguer de façon plus sure et plus rapide, peu importe les conditions météorologiques.

13.62 Les stations Loran "C" sont un système très précis de localisation à longue portée. Elles ont un plus grand rayon d'action, sur les deux côtes, que l'ancien système et sont fiables à plus de 99 p. 100. Le système est précis à un quart de mille près, en raison des limites qu'imposent les cartes, mais le système proprement dit peut ramener un pêcheur à moins de 100 pieds de l'endroit où il a tendu ses filets. Les stations Loran "C" ont été mises en service au Canada après un examen détaillé de toutes les autres possibilités et on procède actuellement à l'expansion du système. Dans le but d'aider les marins à se convertir au nouveau système, la Garde côtière a mis sur pied un programme d'information et de séminaires et elle a procédé à des démonstrations.

13.63 Lorsqu'elles sont actionnées par le radar d'un navire, les balises-radars émettent un signal de retour visible sur l'écran du radar. Les balises-radars peuvent être installées sur une balise ou sur la terre et elles ont une portée d'environ 20 milles nautiques. Elles sont très fiables et constituent, par n'importe quel temps, une aide idéale pour marquer les endroits dangereux et pour aider les navires dotés de radar à naviguer dans des eaux libres ou des passages resserrés.

13.64 Les radiophares existent depuis 50 ans et permettent aux navires d'établir leur position. Bien que les navires commerciaux ne s'en servent pas car il existe des systèmes plus précis, les propriétaires de navires de plaisance les utilisent en raison du coût peu élevé du récepteur.

13.65 Nous avons constaté que la Garde côtière n'avait pas déterminé dans quelle mesure les propriétaires de navires de plaisance et de pêche se servaient des aides électroniques. Elle n'a pas non plus établi comment le recours au matériel électronique de navigation pouvait influer sur l'utilisation des aides plus conventionnelles telles que les phares. L'utilisation accrue d'aides comme le système Loran "C" et les radars influeront sur les besoins des marins en matière d'aides conventionnelles.

13.66 La Garde côtière devrait déterminer l'incidence des aides électroniques sur l'utilité des aides conventionnelles, comme les phares.

> *Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation. Ce genre d'analyse fera partie du programme d'évaluation cyclique de toutes les aides.*

Systèmes de gestion du trafic maritime

13.67 Les systèmes de gestion du trafic maritime (SGTM) sont conçus pour assurer la sécurité des navires commerciaux qui circulent dans les eaux où le trafic est intense. Les techniques utilisées ressemblent à celles du contrôle du trafic aérien. Le système est en place dans 12 endroits au Canada, avec des capacités différentes. Vancouver et Tofino, en Colombie-Britannique, ont les installations les plus perfectionnés. Ils possèdent des systèmes de surveillance très modernes, des dépisteurs automatisés et des logiciels permettant d'éviter les collisions. D'autres, comme ceux de Sarnia (Ontario) et de St-Jean (Terre-Neuve), possèdent des systèmes de communication par radio, mais aucun dispositif de surveillance par radar.

13.68 La Garde côtière a toujours omis d'établir un cadre d'analyse pour les SGTM, et notamment:

- d'évaluer les besoins;
- de déterminer les coûts et les avantages;

- de déterminer l'équipement qui convient le mieux (par exemple, radar ou simple radio);

- d'établir des priorités pour déterminer où ils pourraient être installés.

L'Administration maritime, dans une étude effectuée en 1973, avait signalé la nécessité d'un tel cadre d'analyse et le Conseil du Trésor l'a confirmée en 1975. Nous avons fait la même remarque dans notre Rapport de 1978 et une étude effectuée par le ministère en a également reconnu la nécessité en 1979. Cependant, la Garde côtière n'a entrepris de préparer ce cadre d'étude qu'en 1980, avec pour date d'échéance le milieu de l'année 1983. Entre temps, la Garde côtière a dépensé plus de $ 100 millions pour l'installation de 12 SGTM. Ceux-ci ont été mis en place à la suite d'accidents maritimes, sans analyse approfondie des besoins au préalable et sans déterminer les ports qui pourraient en bénéficier le plus.

13.69 On a relevé plusieurs fois un manque de logique dans la façon de procéder. Par exemple, il existe des systèmes munis de radar à Placentia Bay (Terre-Neuve) et à Eddy Point (Nouvelle-Écosse) où le trafic est peu important et où le volume du trafic des pétroliers -qui présente des risques élevés -n'a pas atteint les chiffres prévus et a même diminué. Par ailleurs, les rivières St-Clair et Detroit, qui ont un trafic de beaucoup supérieur à celui d'Eddy Point et comparable à celui de Montréal (où l'on dispose d'un SGTM muni de radar), ne sont dotées que d'un système radio.

13.70 La Garde côtière devrait s'assurer que les systèmes de gestion du trafic maritime qui sont en place sont toujours nécessaires et qu'ils sont dotés de l'équipement voulu.

Commentaire du ministère: Le ministère effectuera une analyse de ce genre une fois qu'il aura reçu et examiné le rapport du Bureau des conseillers en gestion sur les systèmes de gestion du trafic maritime utilisés au Canada. Ce rapport doit être terminé en 1983.

Stations de radio de la Garde côtière

13.71 Il existe au Canada 50 stations de radio de la Garde côtière (SRGC) dotées de personnel et 49 installations périphériques sans personnel; ces dernières permettent d'accroître le rayon d'action des stations principales. Le rôle de ces stations consiste surtout à répondre aux appels de détresse en mer. Outre leur rôle sécuritaire, les SRGC assurent les services suivants:

- bulletins météorologiques sans interruption;

- renseignements sur les glaces;

- transmissions pour le commandement et le contrôle de la flotte de la Garde côtière;

- services payants de communications pour le public (par exemple, liaison entre les navires et le système de téléphone public).

Leur coût total d'exploitation en 1982-1983 s'élevait à environ $ 37 millions.

13.72 Nous avons pu constater que les SRGC offraient en général un service satisfaisant, mais qu'elles étaient lentes à adopter les techniques qui pourraient améliorer considérablement leur efficacité. Les responsables sont au courant du problème et viennent de terminer une évaluation des grandes tendances dans le domaine des techniques de communication et de leur incidence sur la Garde côtière.

Sécurité maritime

13.73 L'objectif principal du Programme des transports par eau consiste à assurer "un système national de transport maritime sécuritaire et efficace". Quatre services de la Garde côtière contribuent plus particulièrement à atteindre cet objectif:

la direction de la Sécurité des navires: cette direction est chargée de l'élaboration des règlements et des normes, de l'inspection des navires, de l'équipement et de la cargaison des navires, et de la certification des officiers et des membres d'équipage, en vue d'assurer le respect de la législation canadienne et des conventions internationales entre le Canada et d'autres pays.

la division des Enquêtes sur les accidents: cette division mène des enquêtes sur les accidents impliquant des navires de commerce et de pêche et leurs équipages.

la direction des Urgences: cette direction s'assure que la Garde côtière est prête en cas de pollution marine et d'autres situations d'urgence.

la direction de la Recherche et du Sauvetage: cette direction effectue des opérations de recherche et de sauvetage en mer, de concert avec le ministère de la Défense nationale; elle organise aussi des programmes éducatifs destinés à promouvoir la sécurité à bord des navires de plaisance. Comme la recherche et le sauvetage ont fait l'objet de nombreuses études récentes, nous n'avons pas examiné leurs opérations en détail.

13.74 Le ministère est appelé à accroître constamment la sécurité maritime. Il doit répondre aux pressions publiques qui suivent inévitablement les catastrophes maritimes. Par exemple, en 1979, un incendie à bord du *Cartiercliffe Hall* a coûté la vie à sept personnes. En 1981, sept autres personnes ont perdu la vie dans l'accident du transporteur *Hudson*. Dans les deux cas, les enquêtes publiques ont abouti à maintes recommandations auxquelles le ministère est en train de donner suite.

13.75 La venue de navires plus grands et plus complexes et une activité accrue dans le domaine de l'exploration pétrolière au large des côtes canadiennes lancent de nouveaux défis au ministère. De plus, l'extension de la zone de pêche à 200 milles des côtes, en 1977, et la popularité croissante de la navigation de plaisance ont accru la demande de services.

13.76 La meilleure façon d'assurer la sécurité maritime est de mettre en application un programme complet et coordonné, fondé sur une évaluation systématique et objective des risques, et d'effectuer une variété d'activités appropriées, selon les ressources disponibles, en vue de réduire les risques. Ces activités comprennent l'élaboration de lois et de règlements, l'inspection des navires, l'immatriculation et la certification, la formation, la promotion et l'enseignement de la sécurité, l'utilisation d'aides à la navigation et l'éxécution d'opérations de recherche et de sauvetage. L'évaluation objective des risques ainsi que le discernement et l'expérience des gestionnaires permettent d'évaluer les solutions de rechange destinées à accroître la sécurité. Une méthode analytique d'évaluation des risques existe pour d'autres moyens de transports et les marins en ont reconnu la valeur.

Analyse des données

13.77 Nous avons constaté que le ministère compilait certains types de données concernant la sécurité depuis 1977. Par exemple, il a établi une base de données informatisées sur les accidents maritimes et celle-ci renferme des données détaillées sur chaque accident, notamment le genre et la taille du navire impliqué, le pays d'immatriculation, l'endroit et les causes de l'accident. Ces statistiques pourraient servir de base pour déterminer les tendances en matière d'accidents et les circonstances les plus fréquentes ainsi que pour évaluer les avantages que présentent les mesures correctives proposées. Leur utilisation permettrait également d'être mieux en mesure de répondre à ceux qui réclament de nouvelles mesures. Cependant, nous avons découvert que le ministère avait très peu utilisé ces données.

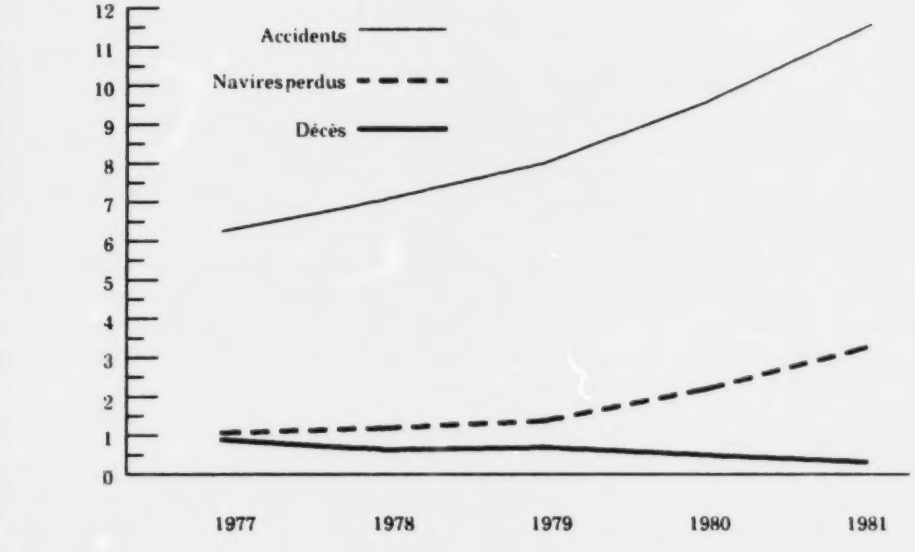
13.78 Le ministère n'a pas fait de relevé des causes fréquentes d'accidents en vue de déterminer les mesures qui pourraient éviter la répétition de tels accidents. Il convient de noter que de temps à autre, des données sur les accidents ont été analysées dans le cadre d'études précises, comme la *West Coast Fishing Vessels Casualities Inquiry (1975)* et le récent *Cross Report on Search and Rescue*. Le ministère a également effectué une analyse précise des risques dans de nouveaux secteurs tels que celui de la mise en valeur de l'Arctique.

13.79 Nous avons obtenu des données du ministère et de sources extérieures dans le but de montrer comment ces données pouvaient servir à la gestion de la sécurité maritime. À partir de données recueillies par la Garde côtière, nous avons constaté que, si le nombre de décès avait diminué – en ce qui concernait les navires de pêche – le nombre d'accidents et de naufrages avait augmenté considérablement entre 1977 et 1981. La Garde côtière signala que toute interprétation de ces données devait tenir compte de l'augmentation de l'activité occasionnée par l'extension de la limite de pêche à 200 milles, en 1977. Nous avons donc utilisé les données statistiques annuelles du ministère des Pêches et des Océans sur le nombre de navires de pêche immatriculés au Canada.

13.80 À l'aide de ces données, nous avons élaboré un certain nombre d'indicateurs possibles sur la sécurité relative du trafic des navires de pêche. La pièce 13.2 indique, pour la période allant de 1977 à 1981, que le nombre de décès par 1 000 navires de pêche immatriculés a diminué, alors que le nombre d'accidents et de naufrages par 1 000 navires immatriculés a plus que doublé. Nous pensons que le ministère se doit de recueillir et d'analyser ces données périodiquement afin de déterminer les secteurs qui nécessitent des mesures correctives.

Pièce 13.2

NIVEAU DE SÉCURITÉ DES NAVIRES DE PÊCHE



13.81 **Le ministère devrait mettre au point des procédures analytiques pour contrôler le niveau de sécurité dans tous les principaux secteurs de risque, pour déterminer les situtations qui nécessitent une réorientation des efforts, et pour améliorer sa base de données afin de pouvoir mieux répondre aux pressions externes.**

Commentaire du ministère: Le ministère accepte cette recommandation, mais tient à souligner que la mise en oeuvre complète de cette recommandation est un travail à long terme. Il entreprendra cependant, vers la fin de 1983, une étude dans le but d'élaborer les systèmes d'information et d'analyse requis.

Garde côtière – Inspection et sécurité des navires

13.82 Conformément à la Loi sur la marine marchande au Canada, environ 5 000 navires d'immatriculation canadienne sont assujettis à une inspection et à une certification par les inspecteurs du ministère. En fait, environ 2 400 navires sont réellement inspectés chaque année. Nous avons accompagné ces inspecteurs dans leurs tournées d'inspection de 44 navires typiques et nous avons remarqué qu'ils ne délivraient de certificat de sécurité qu'après s'être assurés qu'on avait remédié aux défauts ou problèmes relevés précédemment.

13.83 En vertu de la Loi sur la marine marchande, le ministère peut exiger des propriétaires de navires qu'ils paient les frais d'inspection de leurs navires. De plus, l'un des objectifs du ministère est de recouvrer le coût des installations et services fournis pour répondre aux besoins en matière de transport maritime. Malgré cela, nous avons constaté que le ministère ne révisait pas périodiquement ses tarifs en fonction de l'augmentation des coûts, et que, en conséquence, le taux de recouvrement des coûts au titre de l'inspection des navires était passé de 20 à 7 p. 100 au cours de la dernière décennie. Si le ministère avait maintenu son taux de recouvrement à 20 p. 100, il aurait enregistré des recettes additionnelles de plus de $ 10 millions au cours des 10 dernières années.

13.84 En 1979, le ministère proposa un plan pour augmenter les tarifs d'inspection des navires. Ce plan prévoyait une série d'augmentations réparties sur une période de cinq ans, en vue d'assurer le recouvrement total du coût de ses services. Cependant, le ministère nous a informé que ce plan avait du être abandonné en raison des réactions négatives du public. En 1982, le ministère a pratiquement doublé tous ses principaux frais. Une révision régulière des tarifs éviterait des augmentations d'une telle ampleur. Cependant, les augmentations au cours des deux prochaines années se limiteront à 6 et 5 p. 100, conformément au programme de restrictions budgétaires du gouvernement.

13.85 Le ministère devrait revoir périodiquement ses tarifs d'inspection des navires pour s'assurer que le niveau prévu de recouvrement des coûts demeure stable.

Commentaire du ministère: Le ministère entreprendra cet examen en 1984.

Formation du personnel maritime

13.86 Au cours des dernières années, l'industrie maritime canadienne a souffert d'une pénurie de personnel qualifié en raison des difficultés de recrutement et de maintien en poste du personnel professionnel requis. Le gouvernement canadien prit conscience du problème au début des années 1970 et, pour y remédier, approuva en 1975 le programme du Conseil consultatif national de la formation du personnel maritime (CCNFPM). Ce programme a pour objectif d'accroître le recrutement et le maintien en poste du personnel maritime et d'améliorer la qualité de la formation maritime au Canada.

13.87 L'enquête publique menée à la suite de l'incendie à bord du *Cartiercliffe Hall* en 1979, démontra que l'équipage était mal préparé aux situations d'urgence et que cela avait contribué aux pertes de vie. La commission d'enquête recommanda que des cours de secours en mer soient organisés sous l'égide de la Garde côtière. Par la suite, le CCNFPM a accordé plus d'importance à la formation aux situations d'urgence.

13.88 Le ministère réclame plus de fonds pour son programme de formation maritime et signale que, pour accroître l'efficacité du personnel dans les situations d'urgence, il faudrait coordonner les efforts des gouvernements provinciaux et fédéral, des propriétaires et exploitants de navires, des officiers de navire et des membres d'équipage ainsi que des syndicats représentant ces employés.

13.89 Le ministère a récemment augmenté le nombre d'exercices d'alerte dans certaines régions – notamment les Grands Lacs – en vue de déterminer dans quelle mesure les marins étaient prêts à faire face à des urgences. Au cours de notre vérification, nous avons demandé aux inspecteurs du ministère de procéder à des exercices d'alerte à bord de navires canadiens. Les inspecteurs ont constaté dans certains cas que l'efficacité du personnel était moins que satisfaisante.

13.90 Le ministère devrait faire porter ses efforts sur l'évaluation de l'efficacité du personnel maritime dans les situations d'urgence simulées afin de s'assurer que les objectifs des programmes de formation maritime sont atteints.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord avec cette recommandation. La Garde côtière a mis en oeuvre un programme lui permettant d'évaluer plus fréquemment le comportement des marins lors d'exercices d'alerte et d'utilisation des canots de sauvetage à bord des navires qui présentent le plus de risques pour les équipages.

Observation des règlements canadiens par les navires étrangers

13.91 En 1976, le ministère mit sur pied le Système de réglementation du trafic maritime dans l'est du Canada (SRTMEC) après avoir constaté que les navires étrangers représentaient un grave danger pour la sécurité maritime et l'environnement. En vertu de ce système, le capitaine d'un navire étranger doit déclarer, dès qu'il entre dans les eaux canadiennes, les cartes et les publications canadiennes qui lui manquent ou qu'il doit remplacer parce qu'elles sont désuètes, toute défectuosité concernant la coque, la machinerie ou l'équipement de navigation, ainsi que tout ce qui pourrait être un risque de pollution. Nous nous sommes aperçus que les cartes et publications de certains navires n'étaient pas à jour et que leur équipement de navigation (radars, par exemple) ne fonctionnait pas. Dans certains cas, le capitaine n'avait pas signalé ces faits aux autorités comme l'exige le règlement. Le ministère nous a déclaré qu'il n'infligeait pas de sanctions dans ces cas, mais que le capitaine était tenu de remédier à la situation avant de poursuivre son voyage dans les eaux canadiennes.

13.92 Le ministère devrait examiner dans quelle mesure les navires étrangers respectent les règlements canadiens et prendre, au besoin, les mesures qui s'imposent pour mieux les faire respecter.

Commentaire du ministère: Le ministère est d'accord et il entreprendra un examen de cette question au début de 1984.

Plateformes de forage étrangères

13.93 La Loi sur la marine marchande du Canada autorise le ministère des Transports à inspecter toutes les plateformes de forage situées dans un rayon de 12 milles des côtes canadiennes. Elle lui permet aussi d'inspecter une plateforme installée n'importe où dans le monde si elle a été immatriculée au Canada. En vertu de la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources doit vérifier la sécurité et les dispositifs antipollution à bord des plateformes de forage étrangères situées entre 12 et 200 milles des côtes. Au début de 1982, les deux ministères ont signé une entente qui prévoyait une certaine participation de la Garde côtière à l'inspection des plateformes de forage et des navires auxiliaires. Mais, en raison de la complexité technologique de ces plateformes, il s'avéra nécessaire de préciser des normes minimales pour ces tours de forage étrangères ainsi que le rôle de la Garde côtière lors de leur inspection. Les sous-ministres des deux ministères signèrent donc, en mai 1983, un document qui prévoyait que le Service de la Garde côtière du ministère des Transports déterminerait une norme nationale de sécurité maritime pour toutes les unités de forage en mer et pour les navires auxiliaires, et qu'il inspecterait les plateformes de forage étrangères en se servant des mêmes politiques, procédures et pratiques d'inspection que pour les plateformes de forage canadiennes. L'échéancier prévoit que le tout sera prêt d'ici le début de 1984.

Recherche et sauvetage

13.94 Les opérations de recherche et de sauvetage en mer font également partie de la sécurité maritime. Les dépenses d'exploitation du ministère, à ce titre, sont estimées à $ 43 millions pour l'exercice 1983-1984, c'est-à-dire trois fois plus qu'il y a six ans.

13.95 La recherche et le sauvetage ont fait l'objet de plusieurs grandes études ces dernières années. La plus récente a été effectuée à la demande du Cabinet, et le rapport de cette étude a été déposé à la Chambre des communes en décembre 1982. Ce rapport portait sur les grandes questions concernant la recherche et le sauvetage. Il renfermait plus de 50 recommandations destinées à améliorer la gestion et la planification des opérations, ainsi qu'à réduire le nombre d'incidents. Certaines recommandations visent plus précisément les navires de plaisance et de pêche, qui sont impliqués dans la plupart des opérations de recherche et de sauvetage. On y souligne également l'importance d'enseigner et de promouvoir la sécurité.

13.96 Le gouvernement a déclaré qu'il avait accepté presque toutes les recommandations et avait déjà commencé à les mettre en application.

Déglaçage

13.97 La prestation de services de déglaçage dans l'Est du Canada coûte plus de $ 90 millions par année. Les conditions climatiques et la nécessité de maintenir ouvertes, pendant les mois d'hiver, les voies navigables à destination de certains ports dans les provinces de l'Atlantique ainsi que la voie maritime du Saint-Laurent déterminent le montant de déglaçage que doit effectuer la Garde côtière. Ces services sont offerts gratuitement et ils ont évolué pour répondre à une demande sans cesse croissante.

13.98 La nécessité d'offrir des services de déglaçage n'a pas été analysée sur le plan des avantages économiques ou en fonction d'autres objectifs à atteindre, tels que la prévention des inondations. Là non plus, la Garde côtière n'a pas défini les niveaux de service à offrir. En conséquence, elle n'a aucune base objective pour déterminer le nombre de navires de déglaçage dont elle a besoin et la façon de les utiliser pour faire le meilleur usage de ses ressources.

Missions de réapprovisionnement de l'est de l'Arctique

13.99 Le programme de réapprovisionnement de l'est de l'Arctique permet de coordonner et d'assurer l'expédition annuelle, par voie de mer, d'équipement et de fournitures aux régions situées dans l'Arctique. La politique ministérielle exige le recouvrement des coûts directs occasionnés par la prestation de ces services.

13.100 Au cours des cinq dernières années, les dépenses encourues pour des envois non gouvernementaux ont totalisé $ 6 millions. Le ministère accorde un crédit aux expéditeurs grâce à des fonds votés par le Parlement pour les dépenses d'exploitation. Nous avons constaté qu'au 31 mars 1983 le solde des comptes à recevoir était de $ 3,2 millions, au titre des opérations de ravitaillement de l'Arctique, dont $ 2,1 millions étaient dûs par un transporteur au nom duquel le gouvernement avait encouru des dépenses pour effectuer la livraison de sa cargaison par un autre moyen de transport, à cause de l'état des glaces. Ce montant fait actuellement l'objet d'un litige. Une autre somme de $ 500 000 se rapportait aux années antérieures à 1981, et son recouvrement était considéré comme peu probable. Le ministère nous a déclaré qu'à l'avenir, il ne fournirait pas les services tant qu'il n'aurait pas reçu le paiement intégral des sommes en souffrance. Il a également déclaré qu'il était en cours de négociation avec les principaux expéditeurs en vue d'obtenir un paiement anticipé de 50 p. 100 au moment du chargement des navires.

Gestion des ressources humaines de la flotte

13.101 La Garde côtière canadienne et l'industrie maritime en général ont fait face à une pénurie de membres d'équipage qualifiés. Des études gouvernementales ont relié cette situation à divers facteurs sociaux et économiques, notamment:

- un nombre moins élevé de jeunes officiers qui aspirent à un poste supérieur de commande sur un navire;

- une forte demande de manoeuvres et de mécaniciens de la part des projets d'exploration énergétique en mer;

- la nécessité de soumettre les besoins et les souhaits personnels des équipages aux exigences opérationnelles des navires;

- les changements de modes de vie, qui ont amené une réduction de la durée moyenne des carrières en mer, d'environ 14 ans dans les années 1950 à 8 ans dans les années 1980.

13.102 Une étude ministérielle effectuée en 1975 a démontré que ces problèmes se retrouvaient dans la flotte de la Garde côtière. On y a relevé également un taux élevé d'attrition, en particulier sur les brise-glace; d'autre part, les membres d'équipage estiment que les possibilités d'avancement sont limitées et que la formation et le perfectionnement dans le domaine maritime ne sont pas satisfaisants.

13.103 Nous avons passé en revue les progrès réalisés depuis 1975 pour corriger les problèmes relevés au chapitre de la formation et du perfectionnement des officiers de navire, du recrutement, de la sélection, de la formation et du maintien en poste des membres d'équipage, et nous avons examiné quelques problèmes en rapport avec la planification et l'utilisation des navires.

Formation et perfectionnement des officiers de navires

13.104 D'après une récente étude interministérielle sur les ressources humaines requises pour la marine au Canada jusqu'en 1990, il existe actuellement une pénurie de personnel et il est de plus en plus difficile de satisfaire à la demande. Au début de 1983, 55 des 680 officiers de la Garde côtière occupaient un poste supérieur à leur certificat d'aptitude. On prévoit que la demande de personnel maritime qualifié va augmenter avec la reprise économique.

13.105 Les priorités pour la formation et le perfectionnement des officiers des navires de la Garde côtière ont été établies dans l'étude de 1975, et un Concept de gestion intégrée de la flotte a été adopté comme solution. Cependant, nous avons remarqué que le ministère n'avait pas offert de cours de formation et de perfectionnement, au rythme prévu par lui-même pour donner à ses officiers la compétence technique requise. Par exemple, cette étude indiquait que le niveau de formation souhaitable serait de 23 jours par année pour les officers. Or, le niveau de formation actuelle n'est que de 7,1 jours (1982-1983).

13.106 Le peu d'attention accordée à la formation explique ces niveaux de formation peu élevés et nuit aux objectifs du Concept de gestion intégrée de la flotte. Ceci fait qu'on est toujours à court d'officiers supérieurs qualifiés. Si la situation demeure inchangée au cours

des cinq années prévues pour la mise en oeuvre du concept, la Garde côtière aura du mal à avoir un nombre suffisant d'officiers de marine pour l'exploitation de sa flotte.

Recrutement, sélection, formation et maintien en poste des membres d'équipage des navires

13.107 Lors de l'analyse des problèmes posés par la sélection, la formation et le maintien en poste des membres d'équipage des navires, l'étude de 1975 notait ce qui suit:

- la Garde côtière a constaté que les qualifications et les aptitudes des candidats aux postes de membres d'équipage étaient insuffisantes dans bien des cas;
- bon nombre de ces candidats considèrent l'emploi postulé comme un emploi à court terme et non comme un début de carrière; leur motivation et leur moral ont été décrits comme étant faibles;
- les effectifs diminuaient à un taux élevé.

13.108 Huit ans plus tard, ces mêmes problèmes subsistent. La direction de la Garde côtière a indiqué que les officiers de navires étaient actuellement recrutés à trois sources principales, environ dans les proportions suivantes: le Collège de la Garde côtière canadienne (50 p. 100), l'industrie et d'autres employeurs (30 p. 100) et les équipages de navires (20 p. 100).

13.109 Au moment de notre vérification, la direction avait formé un groupe de travail chargé d'étudier plus à fond et d'élaborer un projet d'amélioration de la qualité des équipages de façon à accroître leurs qualifications, conserver le personnel et puiser davantage d'officiers à cette source. Toutefois, les premiers plans prévoient un échéancier de trois à cinq ans pour la réalisation de ce projet. En 1982-1983, les membres d'équipage ont reçu 3,8 jours de formation, tandis que l'étude ministérielle estimait que 10 jours seraient souhaitables. Les observations faites précédemment sur le retard accusé par la formation et le perfectionnement des officiers valent également pour les membres d'équipage. Si l'on ne trouve pas un moyen d'accélérer la mise en oeuvre de programmes dans ces deux secteurs, la Garde côtière aura bien du mal à réaliser son objectif, c'est-à-dire avoir une flotte dotée du personnel dont elle a besoin.

Planification et utilisation des navires

13.110 Le ministère a eu quelques difficultés à accorder les congés compensatoires accumulés par les officiers et membres d'équipage des navires et à assurer la réalisation des programmes autorisés. Par exemple, une étude interne a démontré que plus de 470 000 heures de congé avaient été accumulées en 1979-1980. De ce nombre, 19 p. 100 seulement ont été accordées en congé, le reste ayant été payé en espèces ou gardé en réserve pour une date ultérieure, au choix de l'employé. Mais le ministère fait face à un dilemne: s'il autorise les congés, des navires seront immobilisés et les programmes en souffriront. S'il refuse les

congés, le moral des employés baissera et le ministère risque de connaître un plus grand roulement d'officiers et de membres d'équipage.

13.111 La Garde côtière exécute actuellement deux projets pilotes pour remédier à la situation. Elle fait l'essai de divers systèmes d'horaires et de planification du travail pour trouver la meilleure façon d'accorder régulièrement des congés et des séances de formation à ses officiers et aux membres d'équipage. Ces mesures pourraient aussi entraîner une meilleure utilisation des navires. À l'heure actuelle, certains navires sont en opération cinq jours par semaine (du lundi au vendredi). En conséquence, environ 25 p. 100 du temps possible d'exploitation du navire est inutilisé, sauf en cas d'heures supplémentaires. Si ces projets pilotes permettent d'améliorer l'organisation du temps, le ministère y gagnera à long terme, grâce à une amélioration du moral et de la formation de ses employés ainsi qu'à une dimunition du taux de roulement des officiers et des membres d'équipage. En outre, l'utilisation plus rationnelle des navires pourrait donner lieu à des économies importantes et réduire ainsi le nombre de navires requis pour réaliser les programmes de la Garde côtière.

Services communs du ministère

Rôle de l'agent supérieur des finances

13.112 Nous avons noté que le rôle et les responsabilités de l'agent supérieur des finances (ASF) avaient été clairement définis et que les gestionnaires des programmes les connaissaient bien. Dans le cas du Programme des transports par eau, l'ASF est chargé d'indiquer les répercussions financières des principaux programmes et de mettre au point des systèmes d'information financière et d'information de gestion. Il est tenu d'indiquer au sous-ministre les répercussions financières de diverses questions touchant les sociétés de la Couronne.

13.113 Bien que l'ASF examine attentivement les répercussions financières des principaux programmes, cet examen ne s'est pas toujours avéré efficace. Nous avons noté que des lacunes au sujet du Plan d'investissement de la flotte et de la mise en oeuvre des systèmes de gestion du trafic maritime n'avaient pas été signalées au sous-ministre.

13.114 Nous avons également noté un cas où certains organismes centraux avaient autorisé les modalités d'un paiement de $ 20 millions à une société de la Couronne, à même un crédit du ministère. Ce paiement a été fait avant même d'avoir la preuve qu'il était nécessaire. L'ASF n'a pas été mis au courant de cette transaction inhabituelle. Par conséquent, il n'a pas eu l'occasion d'en examiner le bien-fondé ni les autres répercussions.

13.115 L'ASF a participé à de nombreux projets destinés à élaborer des systèmes d'information financière et d'information de gestion. Le ministère nous a déclaré qu'il examinerait les nombreux cas où il n'existe pas de données satisfaisantes sur les coûts. Récemment, il a également pris des mesures pour que l'ASF puisse mieux examiner et contrôler les aspects financiers du Programme des transports par eau.

Vérification interne

13.116 Le service de vérification interne a comme mandat de veiller à ce que les principales étapes du processus de gestion soient examinées en toute indépendance et à ce que le sous-ministre soit tenu au courant de la qualité de la gestion des programmes ministériels.

13.117 Dans le cas du Programme des transports par eau, nous avons découvert que, de 1978 à 1982, beaucoup de vérifications internes et d'examens des opérations avaient consisté en un examen individuel d'unités organisationnelles. Maintes vérifications avaient porté sur des domaines administratifs comme les systèmes de gestion des finances, du personnel et du matériel. De nombreux examens des opérations de la Garde côtière avaient porté sur ses méthodes de gestion et d'exploitation, et les rapports destinés à l'administrateur du transport maritime, renfermaient des données utiles. Par exemple, les rapports soulignaient les faiblesses du processus de planification, notamment l'absence de définition des niveaux de service. D'autres indiquaient que l'administration centrale devrait donner des directives pour l'élaboration de normes et de procédures d'exploitation pour un grand nombre d'activités de la Garde côtière. Cependant, d'importantes questions de gestion touchant la navigation, la sécurité maritime et les dépenses d'immobilisation pour la flotte, n'avaient pas été examinées à l'échelle de la Garde côtière.

13.118 En conséquence, les constatations communiquées au sous-ministre ne lui permettaient pas d'en déterminer toutes les répercussions financières ni les autres conséquences. Il était donc difficile au sous-ministre d'évaluer l'importance ou l'urgence des faiblesses relevées par les vérificateurs internes. Nous pouvons donc conclure que le service de vérification interne n'a pas fourni au sous-ministre toutes les données utiles au sujet de la gestion du Programme des transports par eau.

13.119 **Suivi des recommandations antérieures.** Le ministère a pris diverses mesures pour améliorer la vérification interne, suite aux recommandations que nous avions formulées dans nos Rapports de 1978 et de 1982 et suite aux récentes observations du contrôleur général. Nous avons appris que diverses améliorations avaient été apportées à la planification de la vérification interne, à la collecte des preuves et à la façon de faire rapport. En outre, une réorganisation de la vérification interne a été effectuée en collaboration avec le contrôleur général.

Évaluation et compte rendu de l'efficacité des programmes

13.120 L'efficacité des programmes de Transports Canada est mesurée à l'aide d'une évaluation périodique des programmes et d'une mesure continue du rendement. La première incombe à la direction de l'Évaluation des programmes, tandis que l'élaboration des méthodes de mesure du rendement incombe aux gestionnaires de programmes.

13.121 Évaluation des programmes. C'est à la direction de l'Évaluation des programmes qu'a été confiée, en 1975, la tâche d'effectuer des évaluations de programmes afin d'évaluer, entre autres, l'efficacité des programmes de Transports Canada. Ce mandat a depuis été réaffirmé à deux reprises, la plus récente en mars 1983. Bien que cette direction ait mené une série d'études sur les activités maritimes, nous considérons qu'il s'agissait plutôt d'examens de la gestion ou d'examens des opérations. Cette direction a récemment terminé une étude de faisabilité sur l'évaluation des aides flottantes à la navigation. Cependant, aucune évaluation du Programme des transports par eau n'a encore été effectuée.

13.122 Mesure du rendement. La nécessité d'une mesure du rendement a été reconnue en 1976 quand le ministère a exigé qu'on mette au point des indicateurs pour évaluer le rendement. L'Administration canadienne du transport maritime (ACTM) a entrepris l'élaboration de ces indicateurs pour les activités de la Garde côtière. Cependant, à l'heure actuelle, aucune information sur les répercussions des activités de l'ATCM, en ce qui concerne la sécurité et la gestion efficiente du trafic maritime, n'est recueillie, analysée et consignée de façon régulière et systématique pour tenir le sous-ministre au courant de l'efficacité globale de ces activités.

Plan des dépenses du ministère

13.123 Le ministère a établi un plan de dépenses (partie III du Budget des dépenses) pour son Programme des transports par eau. La nouvelle présentation du Budget des dépenses doit permettre au gouvernement de mieux rendre compte au Parlement de son utilisation des deniers publics en fournissant des renseignements plus complets sur le programme. Comme ce plan de dépenses était le premier que présentait le ministère, nous n'en avons pas fait la vérification. Toutefois, nous croyons que la mise en application de plusieurs recommandations contenues dans le présent chapitre permettra au ministère de disposer d'un ensemble de données plus complètes pour préparer ses plans de dépenses à l'avenir. Mentionnons surtout les recommandations concernant la nécessité d'améliorer l'information de gestion et les systèmes d'analyse devant servir à planifier et à contrôler les activités, par exemple dans le domaine des aides à la navigation et dans celui du déglaçage.

LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA

LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	14.1	461
Portée de la vérification	14.16	466
Observations et recommandations		
La collection		
Dépôt légal	14.19	466
Conservation	14.22	467
Les notices bibliographiques		
Bibliographie nationale	14.28	469
Catalogues collectifs	14.30	469
Normes bibliographiques nationales	14.41	472
Le support technologique		
Automatisation	14.47	473
Établissement d'un réseau	14.59	476
L'orientation de la Bibliothèque au niveau de la direction		
Attributions	14.62	477
Coordination des services de bibliothèque du gouvernement fédéral	14.64	477
Planification et contrôle	14.71	478
Les fonctions d'administration et d'évaluation qui relèvent des Archives publiques du Canada	14.80	480
Évaluation des programmes	14.81	481
Efficience	14.84	481
L'information destinée au Parlement	14.86	481
Le Conseil consultatif de la Bibliothèque nationale	14.90	482
Pièce		
14.1 Organigramme succinct		463

14

LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA

SOMMAIRE

Vue d'ensemble

14.1 La Bibliothèque nationale est unique en son genre au Canada: ses utilisateurs sont surtout d'autres bibliothèques qui comptent sur sa collection et sur l'aide de ses spécialistes pour repérer certains ouvrages et documents. Si l'on considère la taille de sa collection (environ 5,4 millions d'ouvrages et autres documents), la Bibliothèque nationale du Canada (BNC) occupe le quatrième rang au pays, après les bibliothèques des universités de Toronto, de la Colombie Britannique et de l'Alberta. Elle vient au deuxième rang pour le nombre d'employés. La Bibliothèque nationale a commencé en retard: Sir John A. Macdonald en avait le premier recommandé la création en 1883, mais elle n'a vu le jour qu'en 1953. Ainsi, les principales collections étaient déjà établies dans les grandes universités et bibliothèques publiques, ainsi qu'à la Bibliothèque du Parlement, et dans les ministères en ce qui touche certains domaines comme l'agriculture et le travail. La Bibliothèque nationale collectionne donc surtout des oeuvres qui sont rédigées par des Canadiens ou qui portent sur le Canada et il lui reste encore à monter sa collection d'ouvrages antérieurs à 1953. Les oeuvres étrangères que collectionne la BNC se classent surtout dans le domaine des humanités et des sciences sociales; l'Institut canadien de l'information scientifique et technique (ICIST), qui fait partie du Conseil national de recherches, assure pour sa part la responsabilité des ouvrages scientifiques, technologiques et biomédicaux.

14.2 La Bibliothèque nationale n'exerce pas, auprès des bibliothèques canadiennes, l'influence dont jouissent la *Library of Congress* des États-Unis et la *British Library* du Royaume-Uni, grâce à l'envergure de leur taille, de leurs services et de leur collection. Toutefois, elle s'efforce, et c'est ce qu'on attend d'elle, de jouer un rôle de chef de file dans des domaines comme l'établissement de réseaux nationaux d'information et de prêts, la conservation des oeuvres et l'élaboration de normes de bibliothèque.

14.3 La Bibliothèque nationale est grandement touchée par la technologie de l'informatique et des télécommunications. Par exemple, l'avènement des mini-ordinateurs a permis aux autres bibliothèques de mettre sur pied des méthodes de catalogage adaptées à leurs propres besoins et d'élaborer leurs propres normes, dont certaines ne sont pas compatibles avec les exigences de la Bibliothèque nationale en vue de l'établissement d'une base de données bibliographiques nationales. Bien que la Bibliothèque soit l'un des plus petits services gouvernementaux, son système informatique (DOBIS) est complexe.

14.4 Le principal objectif de la Bibliothèque nationale, tel qu'énoncé dans le Budget des dépenses de 1983-1984, est de "faciliter l'utilisation des ressources de bibliothèque du pays par le public et le gouvernement fédéral". Elle a comme sous-objectifs de:

- collectionner, préserver et faire connaître le patrimoine écrit canadien dans tous les domaines;

- créer et rendre accessible une collection nationale de documents de bibliothèque et fournir des services de recherche, de référence, d'information et de livraison des documents, pour aider les bibliothèques canadiennes et les établissements connexes;

- coordonner des programmes communs destinés à assurer la prestation et le partage de services de bibliothèque et de services connexes, au niveau national et international, et participer à ces programmes.

14.5 Dans le Budget des dépenses de 1983-1984, les crédits prévus pour la Bibliothèque nationale s'élèvent à $ 30 millions et les années-personnes à 540. L'organisme partage avec les Archives publiques du Canada les services financiers et administratifs, de même que les services de personnel, de vérification interne et d'évaluation de programmes; la gestion de ces activités et services relève des Archives publiques (chapitre 15). Les deux organismes partagent également un même bureau chef. Un organigramme succinct de la Bibliothèque est annexé au présent chapitre (pièce 14.1); on y indique également les divers services offerts par la Bibliothèque.

Sommaire des observations qui découlent de la vérification

14.6 **Collection.** La Bibliothèque acquiert des ouvrages publiés grâce surtout au Règlement sur le dépôt de livres de la Loi sur la Bibliothèque nationale; en vertu de ce Règlement, les éditeurs canadiens doivent envoyer des exemplaires de leurs publications à la Bibliothèque nationale. L'application de ce Règlement par la Bibliothèque répond à nos critères et, à notre avis, a permis à cette dernière d'atteindre les résultats voulus qui sont de tenir une collection raisonnablement complète des publications canadiennes.

14.7 L'organisme a déjà pris diverses mesures afin de conserver la collection : déacidification, microfilmage et recherche sur les vidéodisques. Toutefois, ces mesures ne portent que sur une part infime de la collection et n'ont pas encore fait l'objet d'une coordination et d'un appui suffisants pour assurer la conservation de la collection complète pour les générations futures. La direction souligne qu'un programme officiel de conservation sera établi en vue d'accorder l'importance voulue au travail de la Bibliothèque dans ce domaine.

14.8 **Notices bibliographiques et catalogage.** Conformément aux exigences de la Loi sur la Bibliothèque nationale, l'organisme compile et publie une bibliographie nationale, *Canadiana*, qui fournit aux bibliothèques et aux autres intéressés une liste des ouvrages publiés au Canada, par des Canadiens, ou bien se rapportant d'une façon particulière à notre pays. La Bibliothèque exerce un contrôle raisonnable sur la publication opportune de la plupart des listes importantes.

Pièce 14.1

LA BIBLIOTHÈQUE NATIONALE DU CANADA
ORGANIGRAMME SUCCINCT - LE 1ER AVRIL 1983

Services:
Centre canadien d'echange du livre
Theses canadiennes sur microfiches
Inventaire des ressources

Services:
Publications: Canadiana
Normes bibliographiques
Distribution des notices MARC
Catalogage avant publication

Services:
Localisations et prets entre bibliotheques (y compris les catalogues collectifs)
Reference et bibliographie
Biblioservice multilingue
Service aux handicapes
Livraison de documents
Salle de lecture
Services de reference specialises
- Publications officielles
- Journaux
- Musique
- Livres rares
- Manuscrits litteraires
- Litterature de jeunesse
- Documentation sur les droits des Indiens
- Centre de documentation sur les bibliotheques

Services:
DOBIS: Base de donnees bibliographiques
Services informatiques

* Services fournis par les Archives publiques du Canada

14.9 Il est devenu impossible pour la Bibliothèque nationale de tenir, conformément à la loi qui la régit, un seul catalogue collectif national indiquant les articles que possèdent les principales bibliothèques du Canada. En réponse aux demandes, l'organisme continue à assurer la prestation d'un service de localisation en ayant recours aux instruments de référence qui comprennent ses catalogues collectifs des livres et des publications en série. Toutefois, elle n'a pas encore établi un plan national qui fournisse aux bibliothèques canadiennes un moyen rentable de localiser les livres et autres documents, c'est-à-dire un réseau bibliographique national qui serve de catalogue collectif national unique.

14.10 Dans le secteur des normes de catalogage, la Bibliothèque nationale s'acquitte convenablement de sa tâche en élaborant et en publiant des normes ou des règles nationales relatives aux données bibliographiques, en agissant comme chef de file national et en représentant le Canada aux réunions d'organismes internationaux de normalisation. Les répercussions qu'a l'adoption de règles internationales de catalogage sur les coûts du catalogage et de la prestation des services de bibliothèque au Canada exigent plus d'attention, en raison du besoin accru de contrôler les frais de bibliothèque.

14.11 **Support technologique.** Il y a eu de graves lacunes dans la réalisation du système automatisé (DOBIS) de la Bibliothèque. Tous les modules prévus qui, en 1976, devaient être terminés dans un délai de quatre ans ne le seront vraisemblablement pas avant au moins onze ans. Même si la direction de la Bibliothèque a dû faire face à des délais de service, à des coûts accrus et à des changements importants et rapides de la technologie de l'informatique et des télécommunications, elle n'a pas modifié pour la peine ses objectifs du début ni sa stratégie d'établissement du système DOBIS. À notre avis, il est urgent que la direction de la Bibliothèque prenne les mesures voulues afin de décider de l'avenir de son système automatisé.

14.12 Nous nous demandons également si l'engagement actuel du Conseil du Trésor dans le domaine des systèmes informatiques ministériels est suffisant pour fournir à des organismes, comme la Bibliothèque nationale, le contrôle externe voulu pour la réalisation et la gestion de systèmes informatiques complexes. Ce problème est traité en détail au chapitre 4, "La gestion de l'informatique au gouvernement fédéral".

14.13 **Établissement d'un réseau.** Le Bureau du développement des réseaux s'adonne depuis 1981 à l'essai d'un nouveau système (iNet) axé sur les télécommunications et qui vise à relier les bases de données autonomes des bibliothèques. Ce travail vient seconder les efforts de la Bibliothèque en vue d'atteindre un but prioritaire: mettre sur pied un réseau bibliographique national. Toutefois, les objectifs de ce réseau n'ont pas été établis clairement, pas plus que le rôle de chef de file que devra jouer la Bibliothèque dans l'établissement dudit réseau. L'organisme n'a pas de plan stratégique pour orienter son travail dans ce domaine.

14.14 **Orientation de la Bibliothèque au niveau de la direction.** Il n'existe pas, à la Bibliothèque nationale, de processus officiel de planification de gestion qui permettrait à celle-ci d'établir et de tenir à jour, sous une forme utile pour les gestionnaires, des plans

stratégiques et opérationnels intégrés dans ses principaux domaines de responsabilité. Les énoncés d'objectifs et de sous-objectifs de la Partie III du Budget des dépenses ne précisent pas ce que la direction a l'intention de réaliser et ne fournissent donc pas une base satisfaisante pour l'obligation de rendre compte et l'évaluation des programmes. Le rôle statutaire de la Bibliothèque, surtout en ce qui concerne la coordination des services de bibliothèque du gouvernement fédéral, n'est pas exprimé clairement. La direction a cependant pris des mesures afin de créer une structure intégrée de planification et de contrôle stratégiques et opérationnels.

14.15 **Conseil consultatif de la Bibliothèque nationale.** Bien qu'il ne s'agisse pas d'un conseil d'administration disposant de pouvoirs exécutifs, le Conseil consultatif devrait, à notre avis, posséder un rôle d'examen plus clair et plus ferme dans le cadre de ses attributions de conseiller afin d'aider à l'optimisation des ressources consacrées aux activités de la Bibliothèque. Selon nous, il devrait constituer un élément important du cadre de l'obligation de rendre compte de la Bibliothèque nationale. Les suggestions que nous adressons au Conseil de la Bibliothèque pourraient s'appliquer aux autres conseils dont le rôle d'examen auprès des organismes gouvernementaux devrait être accentué.

Portée de la vérification

14.16 Nous avons d'abord précisé les activités ou les processus de la Bibliothèque qui, à notre avis, sont essentiels à la réalisation des objectifs de son programme. Nous avons ensuite évalué les contrôles exercés par la Bibliothèque sur la planification et la gestion de ces activités ou processus clés et la façon dont elle en rendait compte au Parlement. En nous fondant sur les résultats de notre étude préparatoire, nous avons décidé d'examiner les domaines suivants: la collection de la Bibliothèque, les notices bibliographiques, le support technologique, ainsi que les attributions, la planification et le contrôle qui se rapportent à l'ensemble de l'organisme. Tous les services de la Bibliothèque sont subordonnés à un ou à plusieurs de ces domaines fondamentaux.

14.17 Étant donné que la vérification interne, l'évaluation des programmes, les services financiers, de même que les services du personnel et les services administratifs de la Bibliothèque relèvent des Archives publiques, le contrôle de gestion sur ces fonctions est évalué au chapitre 15. Quelques aspects de la mesure du rendement qui sont du ressort exclusif de la Bibliothèque sont examinés dans le présent chapitre.

14.18 Pour chacun des domaines examinés, nous avons établi des critères permettant de déterminer si les plans et les contrôles de gestion en place tenaient compte de l'optimisation des ressources et de l'obligation de rendre compte. La direction a convenu que nos critères étaient raisonnables. Dans le cas du Conseil consultatif de la Bibliothèque nationale, notre but était d'examiner son rôle dans le cadre de la structure gestionnelle et de l'obligation de rendre compte de la Bibliothèque.

Observations et recommandations

La collection

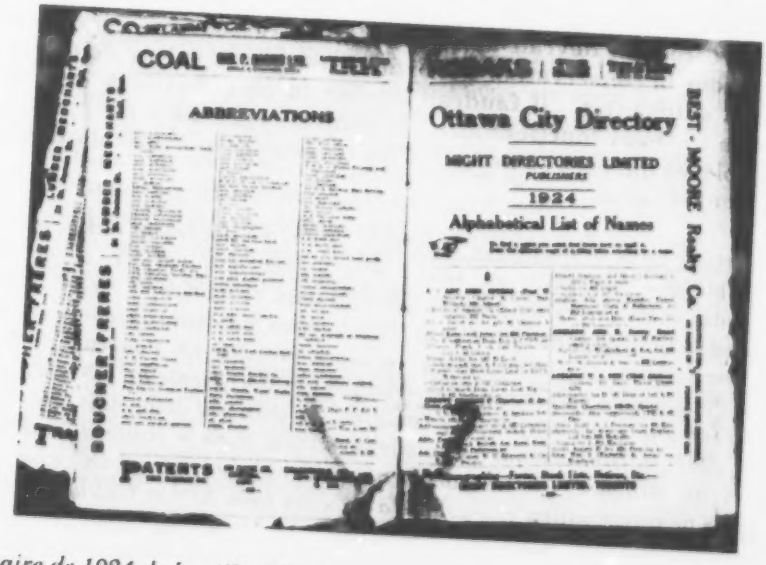
14.19 **Dépôt légal.** Afin de favoriser l'établissement d'une collection nationale complète de livres, de journaux et d'autres articles publiés au Canada, la Loi sur la Bibliothèque nationale exige que tous les éditeurs canadiens, sauf les organismes gouvernementaux, remettent des exemplaires de leurs oeuvres à la Bibliothèque nationale. Les publications du gouvernement fédéral sont envoyées à la Bibliothèque nationale en vertu d'une directive du Conseil du Trésor et les publications des gouvernements provinciaux lui sont envoyées sur une base volontaire. Nous avons examiné l'application du Règlement de la Loi afin de déterminer dans quelle mesure la Bibliothèque vérifiait si les éditeurs respectaient ledit Règlement.

14.20 En 1983, l'unité d'Évaluation des programmes de la Bibliothèque a présenté un rapport sur la réalisation des objectifs du programme de dépôt légal. À notre avis, l'évaluation a été effectuée de façon satisfaisante. Selon les conclusions de cette évaluation, l'approche qu'on utilise depuis 1952 pour obtenir les ouvrages publiés au Canada est efficace et un grand nombre d'éditeurs se plient à ces exigences; le taux d'observation se situe, selon les estimations de la direction du Développement des collections, à plus de 98 p. 100 pour les catégories de publications dont il est question dans le Règlement.

14.21 En vertu de l'article 11 de la Loi, deux exemplaires de chaque publication doivent être remis à la Bibliothèque, à moins que le prix unitaire ne soit supérieur à $ 50. Dans ce cas, un seul exemplaire est exigé et la Bibliothèque en achète habituellement un autre. En raison des effets de l'inflation depuis la révision de la Loi en 1969, la Bibliothèque consacre chaque année une somme de plus en plus élevée à l'achat de seconds exemplaires. Cette somme n'est pas encore très considérable (environ $ 62 000 en 1982-1983), mais elle ne cesse de croître. On nous a dit que la direction prévoit réviser la Loi et qu'elle proposera une modification afin de remédier à cette situation.

14.22 **Conservation.** La Bibliothèque nationale est chargée de la garde d'environ 5,4 millions de volumes et autres documents, d'une valeur estimative de $ 250 à $ 350 millions. Une grande partie de sa collection nationale d'oeuvres canadiennes est, à toutes fins utiles, irremplaçable. Nous avons examiné les activités de conservation à long terme des documents de la Bibliothèque, notamment en ce qui a trait au contrôle de l'environnement, à la conservation matérielle, au microfilmage et aux autres techniques de transfert de médias, ainsi qu'aux mesures d'urgence.

14.23 Le public ne se rend probablement pas compte de toute la gravité des problèmes de conservation que doivent affronter les bibliothèques. La plupart des documents produits au cours du siècle dernier ont une durée de seulement 25 à 100 ans, après quoi leur grande fragilité en proscrit l'usage courant (voir la photo).



Annuaire de 1924 de la ville d'Ottawa. Bien que sa production ne remonte qu'à 59 ans, ses pages sont devenues si fragiles qu'elles s'effritent sous leur propre poids et ne peuvent plus être restaurées. Le microfilmage est la seule façon de rendre le texte accessible aux chercheurs.

14.24 La Bibliothèque nationale n'a pas encore procédé à un examen général de l'état de sa collection ni à une évaluation des risques de détérioration. Elle a cependant pris certaines mesures importantes au cours des dernières années afin d'aborder ce problème; elle a notamment utilisé les installations des Archives publiques pour désacidifier des volumes et d'autres documents. Toutefois, le nombre de documents que les Archives peuvent traiter en une année pour répondre à leurs propres besoins et à ceux de la Bibliothèque est relativement peu élevé par rapport au nombre total de documents qui ont besoin du traitement. La Bibliothèque a réalisé un projet pilote portant sur l'application de la technologie des vidéodisques; ses activités subséquentes se sont limitées à l'étude des initiatives d'autres groupes, dont celles de la *Library of Congress* des États-Unis.

14.25 À l'heure actuelle, une demie année-personne seulement a été affectée officiellement au travail de conservation, bien que d'autres employés s'occupent de projets précis sous ce rapport. Personne au niveau supérieur n'a été chargé explicitement de planifier, de diriger et de contrôler les activités de conservation à long terme, dans le cadre d'un programme officiel. Les plans de travail annuels relatifs aux diverses activités de conservation ne reposent pas sur un programme à long terme; toutefois, la direction a mentionné qu'un processus de planification a été amorcé.

14.26 La Bibliothèque prépare un plan qui contiendra des mesures préventives et les mesures d'urgence à prendre en cas de sinistres comme les incendies et les dommages connexes causés par l'eau.

14.27 La direction devrait déterminer si les ressources, l'organisation et la planification pour la conservation des articles de grande valeur de la Bibliothèque nationale sont suffisantes. Il faudrait confier la responsabilité des activités de conservation à un haut fonctionnaire. Il faudrait également un plan stratégique précisant les pièces qui sont en danger et les ressources que la Bibliothèque compte affecter à la conservation.

> *Commentaire de la Bibliothèque nationale: Dans un document rédigé en 1979, la Bibliothèque décrivait un vaste programme national de conservation comprenant entre autres ses propres activités dans ce domaine. Après étude du document, le Conseil consultatif de la Bibliothèque nationale a élaboré certaines recommandations. La Bibliothèque a alors préparé un nouveau document intitulé Programme national de conservation des documents de bibliothèque au Canada suivant lequel des plans de conservation devaient désormais être établis. Depuis 1981, la Bibliothèque nationale demande, dans le cadre des stratégies globales du ministre, les ressources nécessaires pour mener un programme approprié de conservation et travaille à cette fin avec Arts et Culture (MDC) et d'autres organismes culturels concernés (Archives publiques et Musées nationaux). Elle s'emploie activement à obtenir des ressources pour conserver les documents dont elle a la garde et jouer un rôle de premier plan dans l'établissement d'un programme national de conservation pour les bibliothèques.*

Les diverses activités de conservation de la BNC seront combinées en un seul programme, et les responsabilités et les ressources liées à ces activités seront considérées comme un élément essentiel du plan stratégique de la Bibliothèque.

Les notices bibliographiques

14.28 Bibliographie nationale. Conformément aux exigences de la Loi, la Bibliothèque compile et publie une bibliographie nationale (*Canadiana*) des livres publiés au Canada, rédigés par des Canadiens ou traitant du Canada. Au cours de notre vérification, nous avons examiné les politiques de gestion et les directives de la Bibliothèque en ce qui touche l'étendue des sujets traités, le nombre d'éditeurs concernés et les services aux clients.

14.29 À notre avis, la Bibliothèque nationale respecte l'esprit de la Loi sous ce rapport et s'est dotée de mécanismes convenables de contrôle de gestion de la bibliographie nationale. En se fondant sur les dépôts légaux et d'autres sources, elle indique dans sa publication *Canadiana*, à l'intention des hommes de lettres et des autres personnes intéressées aux études canadiennes, presque tous les ouvrages canadiens publiés depuis 1953, date de sa fondation. Des oeuvres canadiennes plus anciennes y figurent également. Nous avons constaté qu'un contrôle satisfaisant était exercé pour que les sections les plus importantes de *Canadiana* soient publiées au moment opportun.

14.30 Catalogues collectifs. Un des services les plus importants de la Bibliothèque est le service de localisation dans le cadre des prêts entre bibliothèques. En vertu de ce service, la Bibliothèque nationale indique aux autres bibliothèques du Canada et de l'étranger où se trouvent des livres, des publications en série ou d'autres documents particuliers. Traditionnellement, les préposés au service de localisation ont eu recours à un ou plusieurs catalogues, appelés les catalogues collectifs, qui indiquent quelles bibliothèques possèdent les livres catalogués. Nous avons examiné les lignes directrices de la Bibliothèque sur la portée, le champ d'application et les services aux clients, relativement à son Catalogue collectif de livres et son Catalogue collectif des publications en série. Nous avons également examiné les normes appliquées au traitement des données catalographiques reçues pour les catalogues collectifs et provenant des bibliothèques annonçant des ajouts à leurs collections.

14.31 La Loi sur la Bibliothèque nationale laisse entendre que cette dernière tiendra "un catalogue collectif national dans lequel peut être inscrit le contenu des principales collections des bibliothèques du Canada" (alinéa 7(1)b)). Cependant, dès le milieu des années 1970, il était généralement reconnu que la croissance rapide des documents de bibliothèque au Canada rendait impossible la poursuite de cette méthode hautement centralisée.

14.32 La disponibilité, la qualité, le champ d'application et l'intégralité des catalogues collectifs influent grandement sur l'efficience générale des services de bibliothèque au Canada; en effet, les catalogues en question constituent les principaux instruments permettant de localiser les ouvrages qui ne sont pas disponibles sur place dans

les bibliothèques régionales. L'importance économique des catalogues est surtout prononcée en cette période où les restrictions et les coupures budgétaires entraînent, dans la plupart des cas, une réduction du nombre de livres et de publications en série que peuvent acquérir les bibliothèques, ce qui les obligent à partager de plus en plus les ressources existantes.

14.33 En 1980, la Bibliothèque nationale, qui tenait un catalogue manuel de fiches, était à mettre au point ses nouveaux catalogues automatisés de livres et de publications en série. Ces catalogues collectifs constituent les principaux instruments permettant de repérer les documents de bibliothèque. Le personnel de la Bibliothèque y a recours, ainsi qu'aux autres principales sources externes de données catalographiques, comme le système UTLAS qui appartient à l'Université de Toronto et qui est utilisé par plus de 200 établissements. Grâce à cet ensemble d'instruments de localisation, la direction de la Bibliothèque peut se féliciter d'avoir conservé un taux de réussite d'environ 80 p. 100 dans la recherche des publications canadiennes demandées.

14.34 La *Canadian Library Association* a recommandé en 1977 que les catalogues collectifs nationaux, établis en vertu de la Loi sur la Bibliothèque nationale, soient remplacés par un réseau bibliographique national, soit un réseau coopératif des centres bibliographiques et des instruments de localisation. À notre avis, le Catalogue collectif des livres et le Catalogue collectif des publications en série de la Bibliothèque nationale fournissent, à l'heure actuelle, un appui suffisant au service de localisation de la Bibliothèque pour les autres bibliothèques.

14.35 En ce qui concerne le Catalogue collectif des livres, sa principale faiblesse vient du manque d'objectifs quant au champ d'application: on n'indique pas quelles bibliothèques et collections devraient être incluses. Le nombre de bibliothèques qui font part de leurs acquisitions à la Bibliothèque nationale a diminué graduellement, en partie à cause du fait que certaines bibliothèques ont recours à leur propre installation informatique ou à d'autres installations et qu'elles jugent trop coûteuse la conversion des données sous une forme lisible par les machines de la Bibliothèque nationale.

14.36 Étant donné que la Bibliothèque nationale a accepté le principe de remplacer le catalogue collectif unique par un réseau bibliographique national, nous nous attendions à ce qu'elle ait arrêté les mesures à prendre pour réaliser cet objectif, ce qui comprendrait:

- l'obtention d'un consensus sur la définition de ce réseau bibliographique national éventuel;
- la description des mesures de rechange qui permettraient d'atteindre les buts d'un tel réseau, notamment les avantages de systèmes de catalogage centralisés par rapport à des systèmes décentralisés;
- la détermination, avec les autres bibliothèques, du rôle et des responsabilités de la Bibliothèque nationale, des autres bibliothèques et des autres intéressés;

- la description des articles de bibliothèque ou des données catalographiques qui seraient traités par le réseau;

- l'établissement des mécanismes appropriés de coordination et de gestion pour la mise en place et l'exploitation des réseaux.

14.37 Bien que la Bibliothèque nationale ne puisse dicter aux autres bibliothèques leur façon d'agir, ou même de collaborer, elle doit, à notre avis, respecter l'esprit de la Loi qui la régit quant à la tenue d'un catalogue collectif national. Si l'on suppose que l'esprit de la Loi a toujours cours, cela signifie que la Bibliothèque nationale doit établir un plan stratégique qui la guidera dans ses efforts.

14.38 La Bibliothèque nationale a pris diverses mesures afin d'établir un réseau bibliographique national; elle a, entre autres, mené une étude nationale sur le prêt entre bibliothèques, mis sur pied un projet de télécommunications (iNet) et formé un comité du Conseil de la bibliothèque. Cependant, au moment de notre vérification, elle n'avait pas encore précisé et documenté le travail en cours ni déterminé ce qui restait à accomplir. Selon nous, l'instrument qui conviendrait serait un plan stratégique cohérent qui pourrait être examiné par les autres bibliothèques, le Conseil et les autres intéressés.

14.39 La Bibliothèque nationale devrait, dans le cadre de sa planification d'un réseau bibliographique national, définir les rôles et les objectifs à court et à long termes de ses catalogues collectifs automatisés de livres et de publications en série.

Commentaire de la Bibliothèque nationale: Les rôles et les objectifs des catalogues collectifs informatisés sont révisés car ils sont liés aux besoins des utilisateurs, à l'utilisation efficace des ressources, aux techniques en rapide évolution et à l'existence d'autres services de soutien pour le prêt entre bibliothèques. Le Catalogue collectif canadien des livres étant un maillon important du réseau national et international de prêt entre bibliothèques déjà existant, on continuera de modifier son étendue afin qu'il soit le plus exhaustif possible et qu'il n'y ait pas de répétitions inutiles. Pour assurer la mise à jour du catalogue, la Bibliothèque est en contact permanent avec les bibliothèques clientes, les membres du Conseil consultatif de la Bibliothèque nationale et ses comités, et des cadres d'autres bases d'information et d'autres bibliothèques nationales.

14.40 La Bibliothèque nationale devrait songer à modifier la Loi qui la régit afin que, dans la description des services attendus d'elle, on insiste sur la localisation des articles de bibliothèque au Canada, plutôt que sur la tenue d'un instrument unique comme le catalogue collectif national.

Commentaire de la Bibliothèque nationale: On reverra la Loi en considérant la possibilité d'énoncer différemment certaines dispositions afin qu'elles insistent davantage sur les attentes à l'égard des services plutôt que sur les outils

nécessaires pour dispenser ceux-ci. Des modifications seront proposées au besoin.

14.41 Normes bibliographiques nationales. Nous avons examiné comment la Bibliothèque nationale s'acquitte de ses responsabilités relatives à l'élaboration, à l'évaluation, à l'application et à la promulgation de normes pour les données bibliographiques. Ces normes, utilisées par les catalogueurs, les chercheurs, les éditeurs et les bibliothécaires en général, ont de vastes répercussions sur l'économie, l'efficience et l'efficacité des services de bibliothèque. Elles sont aussi essentielles à l'échange et à la communication des données de bibliothèque, tant sous forme écrite que sous forme lisible par les machines.

14.42 Selon les résultats de notre vérification des activités de normalisation de la direction du Catalogage, la Bibliothèque nationale accomplit bien sa tâche sous ce rapport en élaborant, appliquant et promulguant des normes pour les autres bibliothèques canadiennes, en agissant comme chef de file national et en représentant le Canada aux réunions des organismes internationaux de normalisation. L'examen des normes elles-mêmes dépasse le cadre de notre programme de vérification; toutefois, nous avons déterminé dans quelle mesure la Bibliothèque nationale évaluait les effets de ces normes sur le coût du catalogage et de la prestation des services de bibliothèque.

14.43 Les bibliothèques anglo-américaines ont peut-être tendance à accepter les normes établies par les spécialistes du catalogage sans en examiner attentivement les conséquences économiques. Toutes les bibliothèques canadiennes sont touchées d'une façon ou d'une autre par les règles internationales de catalogage. Toutefois, on accorde de plus en plus d'attention à la rentabilité des méthodes de catalogage, par exemple, dans les études du *Centre for Catalogue Research* financées par la *British Library*.

14.44 Au Canada, les bibliothèques utilisent des données catalographiques établies ailleurs, surtout par la *Library of Congress* des États-Unis, pour satisfaire 85 à 90 p. 100 de leurs besoins; il serait trop coûteux d'établir d'autres données catalographiques. Seules les données relatives aux ouvrages canadiens sont établies par la Bibliothèque nationale, et elles doivent être compatibles avec les données internationales. Les normes qui s'appliquent à la plupart des données catalographiques échappent donc en grande partie au contrôle de la Bibliothèque nationale et, pour des raisons d'économie et à cause d'autres facteurs, les bibliothèques canadiennes acceptent ces normes et les utilisent. Dans ce contexte, la direction du Catalogage de la Bibliothèque nationale a modifié les normes pour répondre à des besoins canadiens précis, comme la nécessité d'établir une terminologie bilingue, et a examiné la rentabilité de leur application.

14.45 Nous apprécions à leur juste valeur les préoccupations particulières des bibliothèques nationales à l'égard des normes. Cependant, en raison du coût d'inscription, de stockage et d'utilisation des données catalographiques, un examen indépendant – auquel participeraient les directions d'autres bibliothèques canadiennes – de la rentabilité des

normes actuelles s'impose, à notre avis. Cela permettrait de s'assurer que les catalogues fournissent suffisamment de renseignements, mais sans un nombre excessif de détails.

14.46 La direction de la Bibliothèque nationale, en consultation avec les autres bibliothèques canadiennes, devrait examiner ses normes de catalogage afin de s'assurer qu'elles répondent, de façon rentable, à ses propres besoins ainsi qu'aux besoins de ces autres bibliothèques canadiennes.

Commentaire de la Bibliothèque nationale: Par l'entremise de ses comités consultatifs et d'organismes connexes, la Bibliothèque nationale a veillé à ce que les normes catalographiques utilisées pour la création et la diffusion des notices bibliographiques satisfassent à ses propres besoins et à ceux des autres bibliothèques canadiennes et soient conformes aux ententes internationales régissant l'échange de données catalographiques. À l'avenir, la BNC compte encourager des recherches et des études plus approfondies, dans les bibliothèques aussi bien étrangères que canadiennes, pour déterminer si les notices bibliographiques et catalographiques, existantes ou à l'état de projets, sont réellement efficaces et avantageuses.

Le support technologique

14.47 Automatisation. La Bibliothèque nationale a commencé à adopter des méthodes d'automatisation des bibliothèques à la fin des années 1960 et, depuis cette date, elle a accru graduellement ses activités et ses dépenses dans ce domaine. Nous avons examiné le processus de gestion qui a mené à l'acquisition, en 1976, du système DOBIS qui, depuis, a servi de base à la planification et à la mise en place d'un système d'automatisation du catalogage, de l'acquisition, de la mise en circulation et du contrôle des publications en série de la Bibliothèque nationale. Le système DOBIS est utilisé par 17 autres bibliothèques du gouvernement fédéral, dont plusieurs assurent un service à l'échelle nationale, et par 2 bibliothèques provinciales.

14.48 Au cours de notre vérification de la gestion du projet DOBIS, nous avons examiné les documents de planification, d'établissement du budget et de présentation préparés par la Bibliothèque nationale de 1976 à 1983 à l'intention du Conseil du Trésor. Nous nous attendions à ce que la Bibliothèque se soit occupée des écarts aux plans approuvés, ait réévalué ses objectifs, au besoin, et ait eu recours aux méthodes les plus rentables. Nous nous attendions également à ce que le processus d'établissement du système DOBIS soit fondé sur un plan stratégique décrivant les autres possibilités offertes qui permettraient de répondre, dans l'ensemble, aux besoins existants.

14.49 Le DOBIS est important car il est, sans contredit, le plus grand projet entrepris par la Bibliothèque nationale, tant en ce qui concerne les dépenses brutes qu'il a occasionnées à la Bibliothèque nationale et à la bibliothèque du Conseil national de recherches (ICIST) – $ 7,23 millions pour la réalisation et l'entretien de la base de données et $ 10,20 millions en frais de fonctionnement jusqu'en 1982-1983 – qu'en ce qui a trait à ses effets sur les autres activités de la Bibliothèque nationale et à ses répercussions possibles

sur les autres bibliothèques fédérales. Le Conseil du Trésor a ordonné que la Bibliothèque nationale et l'ICIST établissent ensemble le système à l'intention de toutes les bibliothèques fédérales; aucun autre crédit fédéral ne devait être consacré à la réalisation de grands systèmes pour les bibliothèques des ministères. Le projet DOBIS constitue l'une des quelques rares tentatives à l'échelle mondiale pour l'automatisation centralisée et intégrée des activités d'une bibliothèque importante.

14.50 La Bibliothèque nationale s'est conformée aux critères du Conseil du Trésor lors du processus de sélection qui a précédé l'acquisition du logiciel DOBIS; elle a, entre autres, défini le besoin, analysé les diverses options et démontré la praticabilité et la rentabilité du projet. Depuis que la décision de mettre DOBIS sur pied à titre de système intégré de gestion des données de bibliothèque a été prise en 1976, il s'est toutefois produit un écart considérable entre les plans et les résultats.

14.51 Dans la première proposition présentée au Conseil du Trésor en 1976, le système intégré, qui comprenait cinq modules principaux, devait être achevé dans environ quatre ans; cependant, sept ans plus tard, soit en 1983, seuls les modules de catalogage et de recherche sont en service. Le dernier des trois autres modules n'est pas prévu avant 1987-1988, c'est-à-dire 8 ans après la date d'abord prévue et 11 ans après le début de la réalisation du projet.

14.52 L'ensemble des coûts de réalisation du système a été fixé à $ 2,75 millions en 1976. Ces coûts ont été réévalués à $ 3,34 millions environ une année plus tard et, en 1979, lorsque la proposition finale pour la mise en oeuvre de l'ensemble du projet a été approuvée par le Conseil du Trésor, ils se situaient à $ 4,16 millions (en dollars de 1979) et comprenaient les frais jusqu'en 1984-1985. En 1979, les coûts estimatifs d'entretien de la base de données prévue ont été ajoutés à l'ensemble des frais du DOBIS dans la proposition présentée au Conseil du Trésor. Ces coûts, qui comprenaient les frais permettant d'apporter des améliorations pour mieux répondre aux besoins des utilisateurs et d'administrer la base de données, ont été estimés à $ 13,37 millions pour la période de 1979 à 1984-1985. Il en a coûté $ 3,36 millions à la Bibliothèque nationale pour l'utilisation du système en 1982-1983, et ce, en sus des frais d'entretien; les coûts prévus pour 1984-1985 se situent à $ 6,34 millions.

14.53 Dans sa plus récente demande de financement (1982) au Conseil du Trésor, la Bibliothèque n'a pas indiqué séparément les coûts prévus pour la réalisation de chaque élément du DOBIS. Bien que l'ensemble des dépenses prévues pour la réalisation du projet soit fourni dans le rapport annuel sur l'informatique présenté au Conseil du Trésor par la Bibliothèque, les sommes ne sont pas associées à la réalisation d'éléments précis du système. Il est donc difficile de demander à la direction de rendre compte pour les dépenses reliées à la réalisation d'éléments particuliers du DOBIS.

14.54 En date de juin 1983, la direction de la Bibliothèque n'avait apporté aucune modification importante à ses objectifs initiaux et à sa stratégie d'établissement du système, même s'il était manifeste qu'une réévaluation du projet DOBIS s'imposait, en raison surtout

de la prolongation du délai de réalisation, des retards dans la livraison des services promis, de l'arriéré des projets des systèmes, d'un manque de dates cibles pour l'achèvement de trois des modules fondamentaux du système et d'une évolution appréciable de la technologie de l'informatique et des concepts des systèmes. La section du présent chapitre qui porte sur la coordination des services des bibliothèques fédérales traite de la façon dont les bibliothécaires des ministères perçoivent le DOBIS. À notre avis, la principale difficulté découle du fait que la direction a tenté avec le DOBIS d'établir un système intégré de gestion des bibliothèques, c'est-à-dire un système central qui réponde à tous les besoins de tous les utilisateurs.

14.55 En mars 1982, la direction de la Bibliothèque nationale a créé le Groupe de travail sur les systèmes automatisés et de réseaux. L'un des principaux sujets dont il devait s'occuper était les difficultés éprouvées avec le DOBIS; cependant, en juin 1983, le groupe de travail n'avait pas formulé de recommandations concernant l'avenir du système en question. Aucun plan stratégique n'a été établi pour servir de guide lors de la réalisation du projet DOBIS; toutefois, une étude de praticabilité préparée par un expert-conseil et traitant de la planification stratégique de la base de données a fait l'objet d'un rapport à la direction en avril 1983.

14.56 La Bibliothèque nationale et l'ICIST, les deux organismes qui ont mis au point le DOBIS, devraient délimiter le rôle que celui-ci devrait jouer au sein des bibliothèques fédérales et des autres bibliothèques; ils devraient, entre autres, déterminer si le but du système est, essentiellement, d'entretenir une base de données (catalogues collectifs et catalogues de la Bibliothèque nationale et de l'ICIST), ou d'assurer la prestation d'un ensemble de services automatisés aux bibliothèques fédérales et aux autres bibliothèques, ou bien d'accomplir simultanément ces deux tâches.

Commentaire de la Bibliothèque nationale: La Bibliothèque nationale et l'ICIST ont déjà entrepris une étude sur l'avenir du DOBIS en prenant en considération notamment l'apparition de mini-systèmes capables de remplir des fonctions précises.

14.57 Il faudrait déterminer les coûts de réalisation du système DOBIS (par rapport aux frais d'entretien et de fonctionnement) et rattacher clairement ceux-ci aux modules, composantes, services ou autres éléments précis à réaliser.

Commentaire de la Bibliothèque nationale: Il existe déjà des analyses détaillées sur les budgets et les coûts du DOBIS et elles seront incluses dans les documents à venir, suivant les recommandations.

14.58 La Bibliothèque nationale, en consultation avec le Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral, devrait déterminer les besoins présents et futurs en services automatisés des bibliothèques fédérales. Elle devrait évaluer la rentabilité de la prestation de ces services. Comme solution de rechange à la réalisation continue du DOBIS selon les plans actuels, on pourrait songer à adopter

une stratégie différente pour terminer le projet ou avoir recours aux services commerciaux externes pour certaines activités des bibliothèques fédérales. Il faudrait modifier le plan de réalisation du DOBIS en conséquence.

Commentaire de la Bibliothèque nationale: La Bibliothèque nationale demandera des ressources pour 1983-1984 et 1984-1985 afin d'effectuer une étude sur les services automatisés nécessaires à l'ICIST, à elle-même et aux autres bibliothèques fédérales, et sur les diverses façons de dispenser ces services; cette étude vise à déterminer quel système (ou combinaison de systèmes) est le plus souple, le plus efficace et le plus avantageux. Elle modifiera son plan de réalisation du TED selon les conclusions de l'étude et demandera les ressources nécessaires pour mettre en oeuvre le nouveau plan.

14.59 **Établissement d'un réseau.** L'objectif le plus important pour la direction de la Bibliothèque est de mettre sur pied un réseau bibliographique national, comme il est mentionné dans la section traitant des catalogues collectifs. Le Bureau du Développement des réseaux est en train de mettre à l'essai sur place, avec plusieurs autres bibliothèques, le réseau iNet afin de déterminer la praticabilité technique de certains modes électroniques d'interconnexion des bases de données autonomes des bibliothèques. Cet essai doit se terminer en 1983-1984 et sera suivi immédiatement d'un essai de commercialisation; des droits seront alors exigés de ceux qui auront recours aux installations commerciales de télécommunications qui relieront les systèmes. L'unité d'Évaluation des programmes de la Bibliothèque prévoit évaluer cette année la phase de la faisabilité technique du projet, conformément à la demande du comité du Cabinet chargé du développement social, afin de fournir des renseignements de base pour les décisions concernant les futurs projets pilotes d'établissement de réseaux. Nous nous attendons à ce que le rapport au ministre fournisse également tous les renseignements utiles, obtenus en date du rapport, au sujet des répercussions de l'essai de commercialisation sur les droits d'utilisation des télécommunications commerciales.

14.60 Nous avons examiné le projet iNet afin de déterminer où il s'inscrivait dans les plans visant à favoriser l'établissement d'un réseau bibliographique national. Bien que la direction de la Bibliothèque compte beaucoup sur le projet iNet pour aider à l'établissement d'un réseau bibliographique national, il n'existe pas, en vue de cet établissement, de plan stratégique précisant le but, les caractéristiques, les éléments et la structure d'un tel réseau ainsi que le rôle que devrait jouer la Bibliothèque nationale dans sa mise en oeuvre.

14.61 **La Bibliothèque nationale devrait élaborer un plan stratégique qui servirait de guide lors de l'établissement du réseau bibliographique national.**

Commentaire de la Bibliothèque nationale: Dans le cadre du mécanisme de planification et de contrôle stratégiques et opérationnels proposé par le Département, un plan stratégique sur les activités du réseau sera élaboré. Comme l'établissement de ce plan repose sur la collaboration de nombreux établissements (fédéraux, provinciaux, privés), il doit être très flexible et pragmatique et évoluera inévitablement en fonction des nouvelles techniques qui feront leur apparition.

L'orientation de la Bibliothèque au niveau de la direction

14.62 Attributions. L'énoncé des objectifs et sous-objectifs du programme dans la Partie III du Budget des dépenses est compatible avec l'esprit de la Loi, mais n'est pas assez précis pour permettre au Parlement et aux bibliothèques en général de déterminer les buts bien précis que la Bibliothèque nationale se propose d'atteindre, lesquels pourraient servir de base à l'obligation de rendre compte et à l'évaluation de l'efficacité des programmes. Par exemple, le sous-objectif "créer et rendre accessible une collection nationale de documents de bibliothèque" ne fournit aucun point de repère permettant d'évaluer les réalisations sous ce rapport et n'indique pas ce que doit comprendre une telle collection nationale.

14.63 La Bibliothèque nationale devrait rédiger, pour la Partie III du Budget des dépenses, des énoncés d'objectifs et de sous-objectifs susceptibles de renseigner le plus possible le Parlement et les autres bibliothèques sur les buts que la direction se propose d'atteindre.

> *Commentaire de la Bibliothèque nationale : Les objectifs et les sous-objectifs seront revisés et modifiés au besoin avant d'être inclus dans la Partie III du Budget principal de 1985-1986.*

14.64 Coordination des services de bibliothèque du gouvernement fédéral. Le paragraphe 7(2) de la Loi sur la Bibliothèque nationale se lit, en partie, comme suit:

> Sous réserve des instructions du gouverneur en conseil, le directeur général de la Bibliothèque nationale peut coordonner les services de bibliothèque des ministères, départements, directions ou organismes du gouvernement du Canada...

14.65 Cependant, le terme "coordination" n'est pas défini dans la Loi et nous avons constaté, lors de nos entretiens avec les bibliothécaires de la douzaine de bibliothèques ministérielles comprises dans notre sondage, que ces derniers n'étaient pas certains de la façon dont la Bibliothèque nationale interprétait son rôle de coordination.

14.66 La Bibliothèque nationale ne possède pas suffisamment d'information sur les bibliothèques fédérales pour déterminer le rôle de coordination qu'elle devrait jouer afin qu'il y ait optimisation des ressources affectées aux services de bibliothèque du gouvernement. Elle ignore par exemple la somme des ressources financières et humaines attribuées aux 280 bibliothèques du gouvernement fédéral dans l'ensemble du Canada.

14.67 La Bibliothèque nationale a établi la base de données DOBIS à l'intention de toutes les bibliothèques fédérales, remplissant ainsi, en partie, son rôle de coordination. Toutefois, étant donné la lenteur de sa réalisation, le système est perçu, en général, comme un système de recherche et de catalogage partagé plutôt que comme un système intégré de gestion de bibliothèque comme il est décrit dans la Partie III du Budget des dépenses. Dix-huit bibliothèques fédérales ont recours au DOBIS. Plus de 20 utilisent le système UTLAS

de l'Université de Toronto et les autres se servent d'autres systèmes. Nous n'avons pas tenté de déterminer combien de bibliothèques utilisaient des systèmes autres que le DOBIS en raison des problèmes actuels de ce dernier.

14.68 Le Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral a été créé en 1976 afin de conseiller le directeur général de la Bibliothèque nationale et de l'aider à coordonner les services de bibliothèque. Depuis lors, les comités du Conseil ont mené des enquêtes dans plusieurs domaines susceptibles d'intéresser les bibliothécaires fédéraux. Les bibliothécaires interrogés ont fait part de leurs inquiétudes sur plusieurs aspects de la gestion et des politiques, et notamment les rôles des bibliothécaires fédéraux en ce qui touche:

- la nécessité de faciliter l'accès à l'information en vertu de la nouvelle Loi sur l'accès à l'information;
- la gestion des ressources d'information au sein des ministères et des organismes;
- la détermination des services à offrir aux utilisateurs autres que les ministères et organismes gouvernementaux et la politique d'établissement des droits à exiger de ces utilisateurs.

14.69 Les autres questions soulevées ont trait, entre autres, à la désignation de certaines collections des bibliothèques ministérielles comme collections de ressources nationales et à la nécessité d'insérer un chapitre sur les bibliothèques fédérales dans le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor. Les bibliothécaires s'attendent à ce que la Bibliothèque nationale fasse preuve de plus d'initiative dans ces domaines.

14.70 La Bibliothèque nationale devrait communiquer clairement aux bibliothèques fédérales le rôle de coordonateur qu'elle entend jouer en vertu de la loi qui la régit, de même que ses opinions sur les limites de ses responsabilités. Elle devrait également essayer de clarifier ce que les bibliothécaires fédéraux attendent d'elle en tant que chef de file.

> *Commentaire de la Bibliothèque nationale: La Bibliothèque nationale possède un nombre considérable de dossiers sur les politiques, les collections et les services des bibliothèques fédérales, et gère ou supervise plusieurs projets collectifs. À partir de ces renseignements et après consultation du Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral, un énoncé interpretatif sur le paragraphe 7(2) sera préparé.*

14.71 Planification et contrôle. En 1977, le directeur général de la Bibliothèque nationale a prié les bibliothèques de lui faire part de leurs opinions sur le rôle futur de la Bibliothèque nationale et a dressé la liste de ses priorités dans un document publié en 1979 et intitulé "L'avenir de la Bibliothèque nationale du Canada". Cependant, nous n'avons relevé aucun plan stratégique à long terme visant à guider de façon précise les gestionnaires

de la Bibliothèque. Un aperçu de la stratégie a été établi à l'intention du ministre en 1982, mais il n'indique pas aux gestionnaires de la Bibliothèque ce que la haute direction a l'intention de réaliser à long terme et il ne traite pas non plus de questions stratégiques importantes comme la conservation des livres, l'avenir des catalogues collectifs, l'automatisation des services de bibliothèque ou la fixation des droits à exiger pour les services des réseaux des bibliothèques canadiennes. En 1983, la Bibliothèque nationale n'a pas fourni d'apport à l'aperçu de la stratégie du ministre parce que, semble-t-il, le cabinet du ministre ne lui a pas demandé.

14.72 Nous nous attendions, par exemple, à ce que les plans pour atteindre le principal objectif de la Bibliothèque, qui est de "faciliter l'utilisation des ressources de bibliothèque du pays", comprennent l'établissement et la tenue à jour d'un inventaire des principales ressources des bibliothèques canadiennes, c'est-à-dire une liste des principales bibliothèques et collections, des bases de données informatiques à la disposition du public et des instruments de localisation des bibliothèques. Étant donné que l'économie canadienne est de plus en plus surbordonnée à l'information, les bibliothécaires sont en mesure de jouer un rôle unique, soit indiquer les sources d'information offertes au public, déterminer la disponibilité des ressources et jouer un peu le rôle de courtier, c'est-à-dire agir comme intermédiaire entre les utilisateurs et les sources d'information.

14.73 L'orientation future de la Bibliothèque nationale est peut-être claire à l'échelon du directeur général et du directeur général adjoint; toutefois, il faudrait des plans officiels à long terme pour que les gestionnaires des directions soient, eux aussi, bien renseignés sur les objectifs de l'organisme et sur leur importance relative, sur la façon de les atteindre et sur la manière d'évaluer le rendement. La mise à jour annuelle des plans à long terme est un processus d'autodiscipline qui incite la direction à cerner les problèmes qui surgissent et à déterminer les attentes courantes des bibliothèques. En général, les problèmes et les mesures à prendre pour les régler deviennent de plus en plus manifestes au fur et à mesure que se déroulent ces planifications annuelles successives. Les plans stratégiques consignés dans des documents appropriés nous font voir que la haute direction est bien renseignée sur les problèmes qu'affronte la Bibliothèque et offrent une base pour rendre compte du rendement, plus particulièrement grâce à l'information fournie au Parlement dans la Partie III du Budget des dépenses.

14.74 Dans la mesure où l'aperçu de la stratégie présentée au ministre ne constitue pas un plan stratégique à l'intention des gestionnaires de la Bibliothèque, la haute direction devrait, selon nous, établir des plans à long terme pour répondre aux besoins de ses gestionnaires.

14.75 Le plan opérationnel pluriannuel établi par la Bibliothèque en 1983 était satisfaisant. Toutefois, les gestionnaires de la Bibliothèque semblent considérer ces plans présentés aux organismes centraux comme des moyens de justifier leurs demandes de ressources adressées à ces organismes, mais non comme des plans qui pourraient leur être utiles à eux-mêmes.

14.76 Nous avons constaté que la Bibliothèque ne disposait pas d'une structure intégrée de planification et de contrôle pour l'établissement de plans stratégiques et opérationnels permettant à la direction de déceler les problèmes importants et de les traiter de façon systématique, d'examiner les diverses options pour atteindre les objectifs, de faire en sorte que les pairs puissent examiner convenablement les propositions de planification des gestionnaires et leurs répercussions sur les autres unités, et de définir les processus de contrôle du rendement au niveau de la haute direction.

14.77 Le Conseil consultatif de la Bibliothèque nationale assure une liaison centrale avec les bibliothèques qui sont touchées par ce que la Bibliothèque projette de faire ou de ne pas faire. Si ce conseil examinait annuellement les plans stratégiques et opérationnels de la direction, cela contribuerait à accroître la qualité des décisions de planification des gestionnaires de la Bibliothèque et en faciliterait l'acceptation. Le rôle du Conseil est traité plus loin dans le présent chapitre.

14.78 La Bibliothèque nationale devrait établir une structure intégrée de planification et de contrôle pour tous les niveaux où il conviendrait de dresser des plans officiels.

14.79 La direction devrait élaborer des plans à long terme qui indiquent clairement ce que la Bibliothèque a l'intention d'accomplir et qui puissent servir de guide aux gestionnaires et de base pour rendre compte; la direction devrait également mettre ces plans à jour chaque année. Le Conseil consultatif de la Bibliothèque nationale devrait examiner ces plans et faire part de ses opinions à la direction.

> *Commentaire de la Bibliothèque nationale: On a commencé à élaborer un vaste mécanisme de planification et de contrôle stratégiques et opérationnels pour le Département. Dans le cadre de ce mécanisme, les plans à long terme seront mis à jour, puis revus chaque année par la suite. Ces plans seront soumis à l'étude du CCBN au besoin. Avant d'adopter ces techniques et systèmes de planification conçus au départ pour de gros ministères, la Bibliothèque a consulté le Bureau du contrôleur général pour savoir s'il était possible de les adapter aux besoins d'un petit organisme. Elle a tenu des séances de planification pendant plusieurs années pour s'assurer la participation de tous ses secteurs.*

Les fonctions d'administration et d'évaluation qui relèvent des Archives publiques du Canada

14.80 L'évaluation des programmes, la vérification interne, les services financiers, les services du personnel et les services administratifs relèvent des Archives publiques. Nos constatations dans ces domaines figurent au chapitre 15. Nous traitons toutefois, dans le présent chapitre, des aspects de la mesure du rendement qui sont du ressort de la direction de la Bibliothèque nationale.

14.81 **Évaluation des programmes.** Cette partie de la vérification avait pour but de déterminer si l'unité mixte d'évaluation des programmes était gérée de façon satisfaisante pour évaluer les programmes des Archives publiques et de la Bibliothèque nationale. Nous avons examiné les pratiques de gestion et les méthodes de rapport du groupe chargé de la planification et de l'évaluation des programmes.

14.82 À notre avis, la gestion de l'évaluation des programmes était satisfaisante dans les circonstances. La Bibliothèque nationale a révisé et rendu plus réalistes, en tenant compte des ressources existantes, ses plans d'évaluation des programmes qui étaient trop ambitieux et qui, pour cette raison, accusaient beaucoup de retard par rapport aux calendriers. Elle a réduit le nombre d'évaluations prévues à l'origine afin qu'il corresponde au nombre réduit de composantes officielles de programmes et qu'il soit possible d'effectuer les évaluations au cours du cycle de cinq ans proposé par le Bureau du contrôleur général.

14.83 En 1982, la Bibliothèque nationale a évalué le programme du dépôt légal. Selon nous, tant l'étude préparatoire à cette évaluation que le travail d'évaluation lui-même ont été satisfaisants. On nous a dit que la Bibliothèque avait choisi ce programme en partie parce qu'il s'agissait d'un domaine assez simple à traiter au cours de cette première tentative d'évaluation. Selon la Partie III de la section du Budget des dépenses qui porte sur l'efficacité des programmes, les services de bibliothèque constituent le domaine le plus important de l'évaluation de l'efficacité des programmes. Ces services occupent une place très importante dans le plan d'évaluation de 1983-1984 de la Bibliothèque. Nous nous attendons à ce que la direction continue à concentrer son attention sur les services en question dans l'établissement de son plan d'évaluation à long terme.

14.84 **Efficience.** Dans son énoncé de politique de 1976, le Conseil du Trésor demande aux ministères d'établir des mécanismes pour déterminer le rendement courant des activités sur le plan de l'efficacité et de l'efficience. En 1979, le groupe de travail sur la mesure du rendement (Conseil des bibliothèques du gouvernement fédéral) a publié un manuel qui fournit des lignes directrices de nature à faciliter l'utilisation des techniques de mesure du rendement. On y relève un certain nombre de problèmes importants, dont le manque de normes de rendement pour les bibliothèques et la difficulté de comparer les coûts.

14.85 Étant donné que la Bibliothèque nationale a participé activement aux activités du groupe de travail en question, nous nous attendions à ce qu'il y ait adoption rapide de mesures pour répondre aux exigences du Conseil du Trésor et donner suite aux recommandations du manuel de 1979, mais cela n'a pas été le cas. Nous avons fait part de nos inquiétudes à la haute direction.

L'information destinée au Parlement

14.86 En 1983-1984, le Budget des dépenses de la Bibliothèque comprenait pour la première fois une Partie III. Le Conseil du Trésor exige que la Partie III fournisse aux députés suffisamment d'information pour leur permettre de comprendre en gros la nature et les objectifs du programme de la Bibliothèque, des renseignements détaillés sur les résultats prévus et réels et sur les dépenses connexes et d'autres données sur le rendement,

susceptibles de faciliter l'examen des demandes budgétaires. Nous avons vérifié si cette Partie III du Budget des dépenses de la Bibliothèque se conformait aux directives du Conseil du Trésor en ce qui concerne la préparation, l'intégralité et l'à-propos et si elle renfermait des erreurs importantes ou des données biaisées et nous avons examiné le contrôle exercé sur la fiabilité de l'information fournie par les directions.

14.87 À notre avis, cette Partie III constitue un premier effort louable de la part de la Bibliothèque et se conforme en général aux exigences du Conseil du Trésor. Les principaux problèmes rencontrés sont communs à tous ceux qui préparent la Partie III pour la première fois: précision des objectifs en termes de résultats à atteindre et choix et description des indicateurs de rendement les plus utiles. La Partie III de la Bibliothèque est faible du fait que les hypothèses ou autres données qui justifient les charges de travail prévues pour 1983-1984 ne sont pas indiquées et qu'il n'existe pas de lignes directrices ou de systèmes dans l'ensemble de la Bibliothèque pour permettre la préparation et l'examen de l'information. La Partie III n'a pas été revue par le service de vérification interne.

14.88 Nous avons fait part à la direction de nos constatations détaillées sur l'information de chaque section de la Partie III et sur la pertinence des contrôles internes en ce qui concerne la fiabilité de l'information. Dans la section du présent chapitre portant sur les attributions, nous faisons part de nos inquiétudes et nous recommandons une plus grande précision des énoncés d'objectifs afin qu'il soit plus facile de déterminer dans quelle mesure les résultats ont été atteints. D'autres recommandations dans le chapitre sont également de nature à améliorer la qualité de la Partie III du Budget des dépenses.

14.89 La direction devrait établir des normes et lignes directrices auxquelles les directions devraient se conformer lorsqu'elles recueillent les données pour la Partie III du Budget des dépenses et lorsqu'elles vérifient les données qui leur sont fournies, surtout celles qui servent de base aux projections ou aux prévisions. La vérification interne devrait comprendre dans ses activités régulières un examen des données de la Partie III ainsi que des systèmes et des procédés sous-jacents qui produisent des données pour la Partie III du Budget des dépenses.

Commentaire de la Bibliothèque nationale: Ces normes sont actuellement fixées par le comité de planification inter-directions du Département et seront appliquées dans la Partie III du Budget principal de 1984-1985. Elles seront révisées chaque année jusqu'à ce que le contenu et la présentation du Plan des dépenses soient uniformes dans l'administration fédérale et qu'un Système de mesure du rendement fonctionne efficacement dans toutes les directions de la BNC. En outre, celle-ci demandera aux employés des Archives publiques qui effectuent la vérification interne pour les deux départements de vérifier régulièrement le fonctionnement de tous les nouveaux systèmes de gestion des ressources introduits par les organismes centraux jusqu'à ce qu'ils se stabilisent.

Le Conseil consultatif de la Bibiothèque nationale

14.90 La Loi sur la Bibliothèque nationale (1969) stipule que le rôle du Conseil est:

de conseiller et d'aider le directeur général de la Bibliothèque nationale à organiser et développer la Bibliothèque et de contribuer d'autre part, par ses conseils et son aide, à développer les rapports de la Bibliothèque avec d'autres bibliothèques et avec des associations et institutions s'occupant de bibliothèques et d'éducation.

14.91 Le Conseil, qui se réunit en général deux fois par année, comprend dix-huit membres qui sont des bibliothécaires, des hommes de lettres, des éditeurs, des écrivains et des représentants des organismes désignés dans la Loi. La représentation régionale et la langue sont des facteurs pris en ligne de compte dans le choix des membres. Les nominations, dont celles du président, sont effectuées par le Cabinet sur recommandation du ministre à qui le directeur général de la Bibliothèque nationale fait des suggestions. En général, le Conseil est invité à se prononcer sur les questions que lui soumet le directeur général, sur les propositions formulées par ses comités et portant sur des problèmes dans des secteurs d'activités précis de la Bibliothèque et sur des points soulevés par ses membres.

14.92 Le Conseil est efficace dans la mesure où le but à atteindre est bien défini. Cependant, la Loi de 1969 ne définit pas les termes "conseiller et aider", et les propres documents de procédure du Conseil n'indiquent pas ce que ce dernier doit réaliser. En réponse à une question soulevée en Chambre en 1982, le secrétaire parlementaire du ministre des Communications a souligné que le rôle du Conseil consultatif était, en partie, d'examiner les priorités de la Bibliothèque, ses réalisations et ses activités courantes et de fournir des conseils à ce sujet. Selon nous, la question qui intéresse le Parlement est le but et la portée de cet examen que doit effectuer le Conseil. Les ressources humaines attribuées annuellement au Conseil et à ses trois comités et leurs coûts remboursables sont assez importants; notre principale préoccupation cependant est de savoir si le rôle d'examen que doit jouer le Conseil est suffisamment accentué, dans le cadre de son mandat de conseiller, pour assurer l'optimisation des ressources attribuées à la Bibliothèque et l'obligation redditionnelle de cette dernière.

14.93 Notre objectif était de déterminer l'évolution et les activités actuelles du Conseil afin de pouvoir évaluer l'utilité de son rôle dans la structure de gestion et de responsabilité de la Bibliothèque. Nous n'avions pas l'intention de vérifier les activités du Conseil selon des critères prédéterminés et des constatations formulées dans des rapports. Nous avons également tenu compte de la différence qui existe entre le rôle de conseiller du Conseil de la Bibliothèque nationale et les fonctions de direction et de gestion d'autres conseils comme le Conseil d'administration des Musées nationaux du Canada ou le Conseil de la *British Library*. Dans le cadre de notre examen, nous avons assisté à une réunion du Conseil, nous avons étudié ses procès-verbaux et ses documents, nous avons eu des entretiens avec des personnes bien informées de ses activités et des activités d'autres conseils semblables et nous avons revu les documents d'examen de gestion pertinents.

14.94 Nous estimons qu'il y a trois points dont il faut tenir compte pour pouvoir bien déterminer ce que le Parlement est en droit d'attendre du Conseil. Premièrement, la Bibliothèque nationale est surtout au service d'autres bibliothèques. Elle n'a pas de contacts

directs avec le grand public comme c'est le cas des bibliothèques des universités et des bibliothèques publiques, ce qui fait qu'il est difficile d'observer son rendement. Il est donc important que le rôle d'examen du Conseil soit exhaustif.

14.95 Deuxièmement, il y a peu de contacts du ministre des Communications avec la Bibliothèque. Il est stipulé à l'article 4 de la Loi sur la Bibliothèque nationale (nouvelle disposition de 1969) que le ministre présidera "à la gestion et à la direction de la Bibliothèque" et en aura "la surveillance". Étant donné que le ministre des Communications doit s'occuper de plusieurs autres organismes culturels, de même que du ministère lui-même et que le budget de la Bibliothèque nationale est relativement peu élevé, il ne faut pas s'attendre à ce que le ministre consacre beaucoup de temps à la Bibliothèque. De fait, les réunions avec le directeur général de la Bibliothèque nationale sont rares, d'où l'importance de renforcer le rôle d'examen du Conseil.

14.96 Troisièmement, l'évolution rapide de la technologie de l'information et des coûts connexes se répercute sur les structures de planification et de décision de la Bibliothèque nationale, sur la quantité et le coût de ressources de bibliothèque nécessaires à l'avancement technologique, sur la coordination de la technologie de la Bibliothèque nationale avec d'autres organismes et sur le genre et la forme des services de bibliothèque à offrir. C'est pourquoi il est nécessaire qu'il y ait un examen de la part de membres du Conseil qui soient, non seulement bien au courant des affaires et de la technologie des bibliothèques, mais aussi qui connaissent bien les saines pratiques de gestion.

14.97 Pour pouvoir bien conseiller le directeur général de la Bibliothèque nationale, il faudrait, selon nous:

- que le Conseil ait un rôle d'examen clairement défini;
- que ses membres soient en mesure de critiquer d'une façon constructive les plans, les budgets et les rapports périodiques ayant trait aux activités et aux projets clés de la Bibliothèque;
- qu'il puisse communiquer directement avec le ministre lorsqu'il en ressent le besoin.

14.98 Étant donné que le directeur général de la Bibliothèque prend sa retraite en 1983 et qu'un nouveau président a été nommé au Conseil, il serait peut-être bon que le Conseil examine son rôle et ses attributions, de même que ses responsabilités face au ministre. Il serait avantageux, au cours de cet examen, qu'il tienne compte des opinions des autres bibliothèques avant de formuler des recommandations au directeur général et au ministre.

14.99 Le directeur général et les membres du Conseil devraient examiner le rôle que devrait jouer le Conseil dans la structure de gestion et de responsabilité de

la Bibliothèque et discuter avec le ministre de ce rôle, de même que des lignes directrices opérationnelles que le Conseil devrait suivre.

Commentaire de la Bibliothèque nationale: Par suite de l'entrée en fonction du nouveau directeur général de la Bibliothèque nationale, le rôle actuel du Conseil sera revisé et discuté avec les membres et avec le ministre, s'il y a lieu.

14.100 Nous avons fait des suggestions de lignes directrices opérationnelles pour le Conseil que ses membres, le directeur général de la Bibliothèque nationale et le ministre devraient étudier. En supposant que ces lignes directrices s'appliquent peut-être à d'autres conseils du gouvernement, nous les résumons aux pages suivantes.

Lignes directrices opérationnelles pour le Conseil consultatif de la Bibliothèque nationale

(suggérées aux membres du Conseil, au directeur général de la Bibliothèque nationale et au ministre)

Objectifs et responsabilités du Conseil

14.101 Le Conseil devrait émettre des énoncés officiels faisant part du consensus auquel en sont arrivés ses membres, le directeur général de la Bibliothèque nationale et le ministre, au sujet de son rôle, de ses pouvoirs, de la façon dont il doit faire rapport de ses préoccupations et de ses réalisations et de la personne à qui il doit en faire rapport.

Nominations au Conseil et à ses comités

14.102 Il faudrait établir des lignes directrices qui définissent les critères et les procédés à suivre lors des nominations au Conseil et à ses comités. Il faudrait que ces lignes directrices soient appuyées par le ministre et les bibliothèques. Elles devraient faire l'objet d'examens périodiques et stipuler que, pour chaque tâche importante du Conseil, il y ait des membres qui possèdent des connaissances pertinentes. Par exemple, lorsque la Bibliothèque projette un projet pluriannuel important, il faudrait qu'il y ait un ou plusieurs membres du Conseil (ou d'un de ses comités qui s'occupe de façon particulière du projet) qui soient en mesure d'examiner à fond ledit projet et de poser des questions pertinentes à son sujet. L'expérience dans le domaine des finances et de la gestion devrait également jouer dans le choix des membres du Conseil.

Tâches du Conseil

14.103 Le rôle du Conseil devrait comprendre au moins les fonctions suivantes:

- transmettre à la direction de la Bibliothèque nationale les opinions et les suggestions des principaux groupes d'intéressés avec qui les membres du Conseil sont en contact, et informer les clients de la Bibliothèque et les autres intéressés des objectifs de cette dernière;

- examiner les plans stratégiques et opérationnels de la Bibliothèque nationale, l'ordre de priorité et les coûts afférents, de même que les résultats atteints et les évaluations des programmes;

- en tenant compte de l'information à jour fournie par le personnel sur les coûts et les autres répercussions des plans de projet, examiner les principaux projets ou les principales études, de même que les progrès réalisés et les raisons des écarts;

- recommander au ministre les critères à respecter en ce qui concerne la nomination du directeur général de la Bibliothèque nationale et la durée de son affectation;

- informer en temps opportun le ministre de toute question au sujet de laquelle le Conseil juge suffisamment important de lui communiquer directement ses inquiétudes.

Structure et gestion du Conseil

14.104 Les responsabilités et les rôles respectifs du président et du secrétaire, de même que du comité directeur et des comités du Conseil devraient être précisés dans les lignes directrices opérationnelles du Conseil et faire l'objet d'examens périodiques du Conseil. Ces lignes directrices serviraient à doter les fonctions assorties à ces rôles et responsabilités et à déterminer les attributions des comités du Conseil.

14.105 Le Conseil devrait se doter d'un processus aux fins suivantes:

- planifier son travail ainsi que celui des comités, ce qui signifie déterminer l'information nécessaire, les moyens à prendre pour accomplir son travail et les calendriers à respecter;

- déterminer comment évaluer le travail de ses comités et faire rapport au sujet de son travail et de celui de ses comités;

- déterminer la fréquence et l'ordre du jour des réunions et s'assurer de la meilleure utilisation possible du temps limité dont on dispose à cette fin.

Examen des attributions du Conseil

14.106 Les membres du Conseil, le ministre et le directeur général de la Bibliothèque nationale devraient examiner, à intervalles appropriés, les objectifs, les attributions et la procédure du Conseil, au fur et à mesure qu'il y a modification des besoins en services et du milieu de fonctionnement de la Bibliothèque. Il faudrait que les changements apportés aux attributions du Conseil et aux lignes directrices concernant la nomination des membres soient consignés dans un document et approuvés par le ministre.

LES ARCHIVES PUBLIQUES DU CANADA

LES ARCHIVES PUBLIQUES DU CANADA

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	15.1	493
Portée de la vérification	15.18	498
Observations et recommandations		
Les Archives		
Mandat	15.22	498
Politique en matière d'acquisition	15.25	499
Acquisition d'archives fédérales	15.29	500
Conservation	15.33	501
Contrôle des archives	15.41	502
Systèmes automatisés	15.47	504
La gestion des documents		
Évaluation de la gestion des documents au sein du gouvernement	15.52	505
Services aux ministères	15.64	508
Amélioration des méthodes d'exploitation	15.73	510
Locaux réservés à l'entreposage des documents	15.75	512
Services centraux du microfilm	15.76	512
Planification et contrôle au niveau des cadres	15.78	512
Administration des départements		
Les services administratifs	15.81	513
Les services financiers	15.89	514
Les services du Personnel	15.90	515
Vérification interne	15.91	515
Évaluation des programmes	15.94	515
Information destinée au Parlement	15.97	516
Pièces		
15.1 Organigramme succinct		495
15.2 Gestion des documents au sein du gouvernement		506

15

LES ARCHIVES PUBLIQUES DU CANADA

SOMMAIRE

Vue d'ensemble

15.1 Les Archives publiques du Canada, dont la création remonte à 1872, sont appelées à jouer un rôle culturel et administratif. Les documents historiques qu'elles possèdent, qui constituent les plus importantes ressources archivistiques du Canada pour les documents de toutes sortes, servent très fréquemment aux recherches des étudiants, à l'illustration de livres et de magazines, à la production de films et d'émissions de télévision, aux recherches locales et généalogiques et, de plus en plus, aux représentants du gouvernement. Grâce à leur rôle administratif dans la gestion des documents gouvernementaux, les Archives influent sur la qualité et la quantité de documents gouvernementaux qu'elles reçoivent des ministères et organismes (et de certaines sociétés de la Couronne), et elles encouragent l'économie et l'efficience des services de gestion des documents pour tout le gouvernement. Les Archives publiques du Canada ont servi de modèle pour la mise sur pied d'archives provinciales et des gouvernements étrangers en ont fait l'étude avec intérêt.

15.2 Les Archives publiques constituent de loin la plus importante institution d'archives au Canada. Ses dépenses représentent 60 p. 100 de tous les fonds affectés aux archives et son personnel regroupe plus de 40 p. 100 de tous les archivistes du Canada. Elles ont fait figure de proue depuis plusieurs années, dans les domaines de la formation et de l'élaboration de documents d'aide à la recherche et de techniques spécialisées pour la conservation de documents divers comme les manuscrits, les cartes, les photographies, les films et les enregistrements sonores, ainsi que les documents ordinolingues. La direction de la Gestion des documents a joué un rôle équivalent dans la gestion des documents du gouvernement.

15.3 Les Archives doivent répondre à certaines attentes dans le milieu archivistique du Canada; ainsi, leur participation est de plus en plus souhaitée pour l'élaboration des réseaux provinciaux et nationaux, y compris la formation technique et un échange de renseignements, ainsi que pour le règlement de certaines questions, notamment, déterminer quel genre d'archives l'on devrait acquérir et l'endroit idéal où il faudrait les entreposer.

15.4 Les Archives publiques ont fonctionné en vertu de la même loi depuis plus de 70 ans, mais elles travaillent actuellement avec le ministre des Communications à l'élaboration d'une révision de la Loi sur les archives publiques. L'un des principaux objectifs de la direction consiste à s'assurer que la loi appuie son mandat [illegible] conseil adopté en 1966 et sur la politique de gestion des documents, exposée dans le Manuel

de la politique administrative du Conseil du Trésor, qui délègue aux Archives publiques toute responsabilité en matière de gestion des documents.

15.5 Une gestion efficace des documents gouvernementaux est essentielle non seulement pour assurer l'identification des documents historiques qui présentent un intérêt ainsi que leur transfert aux Archives, mais aussi pour veiller à ce que les documents soient organisés de façon à appuyer les opérations du gouvernement, y compris les consultations rapides, en vertu de la nouvelle Loi sur l'accès à l'information. De plus, les ressources financières et humaines consacrées, au sein du gouvernement, à la production et à l'entreposage de dossiers et de documents de toutes sortes (papier, bandes magnétiques et microfilms) donnent aux Archives une responsabilité importante en matière d'optimisation des ressources et de gestion ministérielle.

15.6 Dans le Budget des dépenses de 1983-1984, l'objectif des Archives publiques est le suivant:

> "la préservation systématique des documents gouvernementaux et privés d'importance nationale pour le Canada, afin de faciliter non seulement l'efficacité et l'efficience des opérations du gouvernement du Canada et la recherche historique sur tous les aspects de la vie canadienne, mais aussi la protection des droits et l'enrichissement du sentiment d'identité nationale par les archives, mémoire collective de la nation".

15.7 Pour 1983-1984, les Archives prévoient des dépenses nettes de l'ordre de $ 36,1 millions ainsi qu'un effectif de 795 années-personnes. Ces prévisions comprennent, dans le budget de l'Administration des départements, la prestation de divers services communs, tant aux Archives publiques qu'à la Bibliothèque nationale. Les deux organisations partagent un bureau-chef à Ottawa.

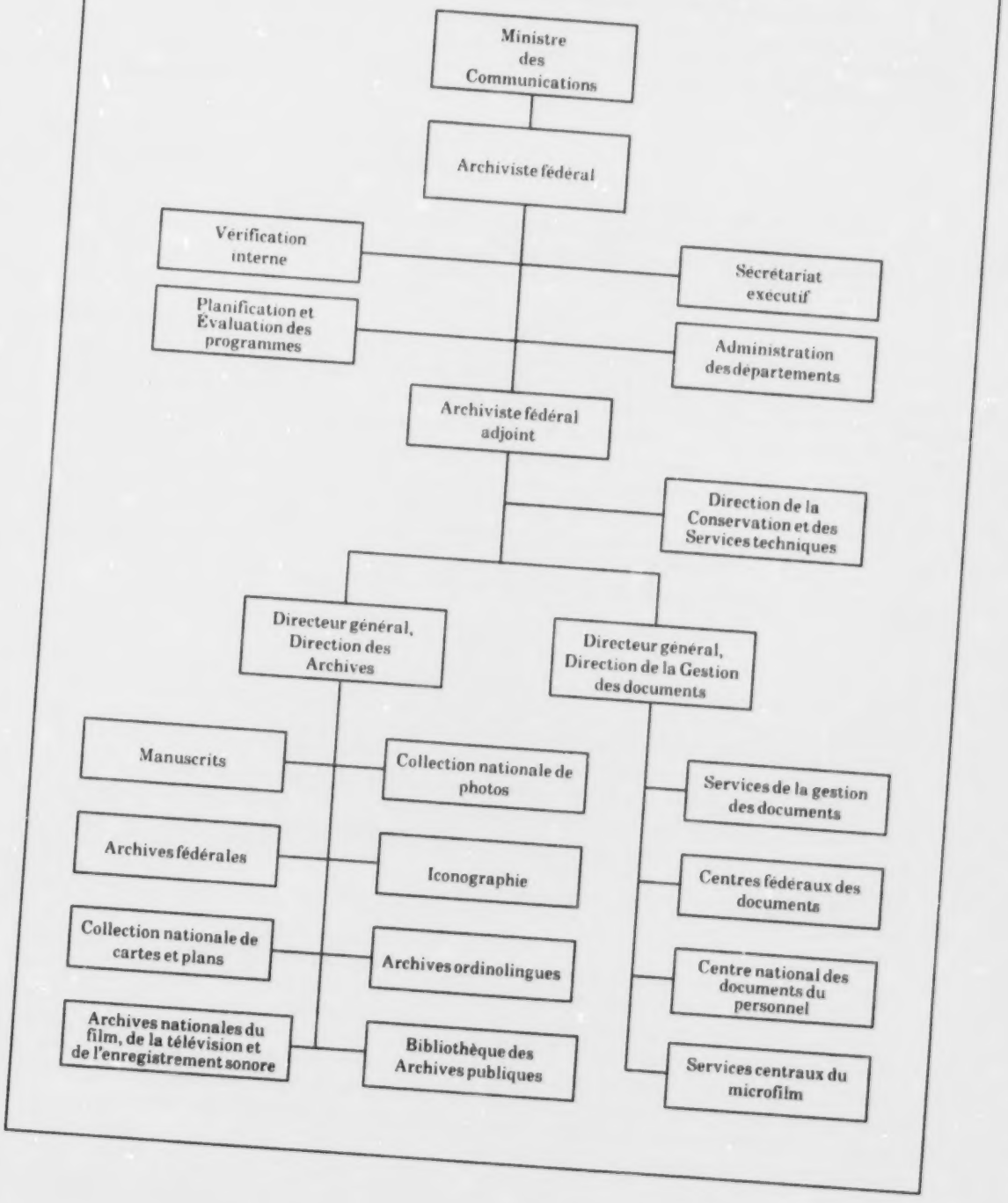
15.8 La pièce 15.1 présente l'organigramme des Archives depuis la réorganisation de certaines unités, réorganisation qui a eu lieu après le 31 mars 1983. Les Archives ne sont pas dotées d'un conseil consultatif, mais l'archiviste fédéral aimerait qu'une disposition de la loi révisée prévoie un tel conseil.

Résumé des observations découlant de la vérification

15.9 **Les Archives.** Les huit divisions de la direction des Archives, qui se spécialisent dans la conservation d'articles et de documents divers, ont fait l'acquisition d'environ 16 millions de documents qui proviennent des secteurs privé et public. Cependant, les divisions et l'ensemble de la direction n'avaient pas de politiques approuvées ni de critères écrits d'acquisition sur lesquels les archivistes pourraient s'orienter pour sélectionner et évaluer les pièces qui leur sont soumises. Ces politiques et ces critères revêtent une importance particulière depuis quelques années, vu la création d'autres archives, la modification des besoins des utilisateurs et les restrictions en matière de

Pièce 15.1

LES ARCHIVES PUBLIQUES DU CANADA
ORGANIGRAMME SUCCINCT - LE 1ER AVRIL 1983



ressources. Les gestionnaires travaillent actuellement à l'élaboration d'une politique d'acquisition pour l'ensemble de la direction.

15.10 En ce qui a trait à la responsabilité envers le Parlement, les objectifs des Archives, exposés dans la Partie III du Budget des dépenses, n'indiquent pas assez clairement les intentions des Archives publiques au sujet de leur rôle par rapport à celui d'autres institutions d'archives au Canada.

15.11 La plupart des documents du gouvernement fédéral sont transmis aux Archives, grâce à l'application systématique de plans de conservation et d'élimination des documents par les ministères et organismes. Ces plans sont approuvés par l'archiviste fédéral et ils sont obligatoires pour tous les ministères depuis 1966. Comme peu de ministères satisfont à cette exigence (selon l'enquête menée par les Archives publiques, 19 p. 100 des ministères n'avaient aucun plan en 1983 en ce qui concerne leurs documents et seulement 52 p. 100 des ministères en avaient préparé pour la majorité des leurs), le risque de perte de documents importants est très élevé.

15.12 **Conservation.** Les Archives publiques sont responsables de la conservation à long terme des documents qui leur sont confiés; aussi ont-elles créé puis mis en application avec succès toute une gamme de méthodes et techniques d'entreposage des documents. Cependant, toute l'information dont dispose la direction sur l'état actuel de ses collections et sur les exigences de conservation n'est pas suffisante pour assurer une planification et un contrôle appropriés. La conservation est assurée individuellement par les huit divisions de la direction des Archives et par la direction de la Conservation et des Services techniques, mais il n'y a aucune coordination ou planification stratégique pour l'ensemble de la direction.

15.13 **Contrôle des archives.** La nature, la description et le lieu d'entreposage des documents confiés à la direction des Archives sont inscrits dans une grande variété de registres, catalogues, instruments de recherche que possèdent les divisions. Elles ont aussi recours à d'autres moyens de repérage. Pour assurer l'efficacité et la qualité des services qu'elle offre à ses clients, la direction des Archives doit posséder les données descriptives appropriées à chaque niveau dont l'utilisateur a besoin, qu'il s'agisse d'une description très générale d'une collection ou d'une description plus détaillée d'une pièce d'archive donnée. Nous avons constaté que la direction n'avait pas de normes pour déterminer les données descriptives appropriées à chaque niveau.

15.14 **Systèmes automatisés.** Bien que la direction des Archives soit un grand organisme fédéral d'information responsable d'environ 16 millions de documents, elle fait un usage restreint des ordinateurs. En 1982, la direction a entrepris la réalisation d'un projet destiné à évaluer la faisabilité et à élaborer un plan pour l'instauration d'un système de contrôle informatisé. Cependant, ce projet ne comprenait pas une étape destinée à déterminer les besoins des Archives ni de ses clients, et la direction n'a pas examiné les problèmes qu'ont connus d'autres organismes comme la Bibliothèque nationale dans la gestion de projets semblables.

15.15 **Gestion des documents.** Bien que les Archives aient fourni aux intéressés conseils et formation pour la gestion des documents, ainsi que des locaux pour l'entreposage des documents inactifs des ministères, elles n'ont pas rempli entièrement leur mandat prévu dans le décret en conseil de 1966, c'est-à-dire évaluer annuellement les pratiques de gestion des documents au gouvernement et présenter un rapport à cet effet au Conseil du Trésor. Une évaluation systématique s'impose pour déceler les tendances et préciser les causes et effets sous-jacents des faiblesses et permettre au Conseil du Trésor de prendre des mesures correctives. Le chapitre 460 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor prévoit maintenant une évaluation cyclique des ministères par les Archives, sur une période de cinq ans, et la présentation d'un rapport annuel au Conseil du Trésor.

15.16 Les gestionnaires des documents des ministères se sont dits très satisfaits de la plupart des services que leur offre la direction de la Gestion des documents et, à notre avis, les centres fédéraux des documents fournissent des installations qui permettent un entreposage économique des documents.

15.17 La direction ne disposait pas d'un plan systématique pour préciser les besoins des utilisateurs comme base de planification de méthodes plus rentables de gestion des documents au gouvernement. Bien que la plus récente directive du Conseil du Trésor indique que les Archives publiques donnent des conseils au sujet de l'automatisation des services de gestion des documents, elles ne sont pas encore en mesure, à notre avis, d'offrir ce service.

Portée de la vérification

15.18 Nous avons d'abord déterminé les procédés fondamentaux des opérations des Archives publiques que nous considérons comme primordiaux pour répondre aux objectifs du programme. Nous avons ensuite évalué les contrôles de gestion par rapport à ces tâches ou procédés essentiels, ainsi que l'obligation qu'a la direction de rendre compte au Parlement.

15.19 Notre enquête préliminaire nous a permis de dégager les fonctions premières de la direction des Archives: acquisition et contrôle des documents, conservation et apport technologique. Ces quatre fonctions constituent le pivot des services qu'offre chacune des divisions. Le deuxième volet de notre examen portait sur la direction de la Gestion des documents, y compris les Services centraux du microfilm.

15.20 Nous avons aussi examiné les services suivants d'évaluation et de soutien, gérés par les Archives publiques tant pour les Archives que pour la Bibliothèque nationale: vérification interne, évaluation des programmes, services financiers et administratifs et services du Personnel.

15.21 Pour chaque secteur examiné, la direction a accepté les critères que nous proposions pour évaluer si les contrôles de planification et de gestion tenaient compte de l'optimisation des ressources et se conformaient à l'obligation de rendre compte.

Observations et recommandations

Les Archives

15.22 **Mandat.** Les Archives publiques sont administrées en vertu d'une loi et d'un décret en conseil adoptés en 1912 et en 1966 respectivement, et d'une série de chapitres du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor. Selon nous, l'énoncé des objectifs officiels de gestion, tel qu'on le retrouve dans le Budget des dépenses de 1983-1984, est conforme à ces législation et politique et, aux fins des responsabilités et de l'évaluation de l'efficacité des programmes, il décrit un objectif précis: "la préservation systématique des documents gouvernementaux et privés d'importance nationale pour le Canada". Cet objectif doit comprendre, par le biais d'une saine gestion des documents, la conservation des documents que possèdent encore les ministères et organismes.

15.23 Cependant, l'expression "d'importance nationale" doit être définie puisque d'autres archives vont présumément collectionner des documents d'intérêt national. De plus, l'expression "préservation systématique" n'indique pas clairement si les Archives entendent aussi aider d'autres institutions à acquérir et conserver des documents, pour faire en sorte que tout document d'importance nationale soit conservé par quelque institution archivistique que ce soit au Canada. Bien que l'énoncé des objectifs semble rendre cette interprétation, l'obligation de rendre compte envers le Parlement indique que la gestion devrait expliquer la portée des intentions que comportent les programmes des Archives. La

Partie III du Budget des dépenses mentionne l'aide que les Archives publiques offrent à d'autres archives, notamment pour la formation, mais elle ne mentionne pas si la gestion entend faciliter l'acquisition de documents par d'autres archives, et elle ne clarifie pas le sens de l'expression "d'importance nationale".

15.24 La gestion devrait, dans la mesure du possible, clarifier dans la Partie III du Budget des dépenses la signification de "préservation systématique des documents gouvernementaux et privés d'importance nationale pour le Canada".

Commentaire des Archives: On essaiera de clarifier les objectifs des Archives publiques du Canada dans la Partie III du Budget des dépenses pour 1984-1985.

15.25 Politique en matière d'acquisition. Les huit divisions de la direction des Archives font l'acquisition de documents archivistiques et chacune s'occupe d'une catégorie différente (voir la pièce 15.1). Dans ce contexte, "document" signifie les photographies, les articles cartographiques et architecturaux, les films, les enregistrements sonores, les bandes magnétoscopiques, les bandes informatiques, les tableaux, les médailles et les livres, en plus des manuscrits traditionnels et d'autres textes. En vertu de l'article 8 de la Loi sur les archives publiques, l'archiviste fédéral peut acquérir toute pièce qu'il juge appropriée pour les Archives publiques.

15.26 Vu le nombre et la diversité sans cesse croissants des documents dans les secteurs public et privé et l'espace restreint dont disposent les Archives pour entreposer les documents, nous pensions que la gestion se serait acquittée de son mandat en adoptant des politiques d'acquisition rigoureuses pour les divisions. Ces politiques tiendraient compte du rôle que jouent les Archives en matière d'acquisition par rapport à d'autres institutions archivistiques et veilleraient à assurer, à long terme, l'acquisition des documents les plus importants.

15.27 La plupart des divisions n'avaient pas instauré de politiques précises en matière d'acquisition; aucune n'avait été approuvée par la direction et il n'existait pas de politique du genre pour l'ensemble de la direction des Archives. Afin d'assurer l'uniformité, dans toutes les divisions, d'une stratégie de collection sur une période donnée, les archivistes devraient s'orienter sur des critères de sélection et d'évaluation reconnus lorsqu'ils font l'acquisition de documents, mais nous avons constaté qu'il n'existait aucun critère de ce genre.

15.28 Nous convenons que les acquisitions discrétionnaires doivent se fonder sur le jugement professionnel; cependant, les modifications des besoins des clients et la rareté des ressources exigent à tout le moins l'application de critères généraux. Au moment de notre vérification, la direction avait entrepris une étude de la politique en matière d'acquisition et elle s'affairait à compiler et à analyser des énoncés préliminaires préparés par les divisions.

15.29 **Acquisition d'archives fédérales.** La division des Archives fédérales désigne les documents qui ont une valeur historique et qui proviennent des ministères et organismes du gouvernement fédéral. Pour assurer la pertinence et l'efficacité de cette façon de procéder, il faut que les archivistes effectuent au moment opportun des examens qui découlent des plans de conservation et d'élimination des documents qu'ont établis les ministères. Tous les plans de ce genre doivent être soumis à l'approbation de l'archiviste fédéral. En l'absence de ces plans, il est fort possible, notamment, que des documents qui ont une valeur archivistique ne soient pas confiés aux Archives publiques et conservés par celles-ci. Plus précisément, il peut arriver que des documents soient détruits à l'insu des Archives publiques. Au chapitre 460 du Manuel de la politique administrative, l'on précise que les ministères et organismes doivent obtenir l'autorisation de l'archiviste fédéral avant de détruire des documents. Cependant, la loi et l'organisme central ne prévoient aucune sanction pour les ministères qui passent outre à cette exigence.

15.30 Les plans officiels de conservation et d'élimination des documents précisent combien de temps ceux-ci doivent garder le statut "actif" et "inactif" et quand et comment ils seront détruits. Tous les ministères et organismes fédéraux sont tenus d'en préparer depuis 1966. Ces plans aident les ministères à accroître leur efficience et à désigner les documents qui ont une valeur archivistique. Cependant, une enquête menée par les Archives en 1982-1983 auprès de 62 ministères a permis de constater que 19 p. 100 d'entre eux n'avaient aucun plan, que 52 p. 100 avaient des plans qui englobaient la majorité de leurs documents opérationnels et que les dossiers informatiques, les photographies, les cartes et d'autres documents non écrits n'étaient généralement pas inclus dans ces plans. Par conséquent, les Archives publiques ne sont pas en mesure d'examiner systématiquement un grand nombre de documents fédéraux pour déterminer s'ils ont une valeur archivistique. La section "Gestion des documents" que l'on retrouve plus loin traite de l'évaluation qu'ont faite les Archives de la gestion des documents par les ministères.

15.31 En 1979, la division des Archives fédérales a envisagé des solutions de rechange pour l'acquisition des documents fédéraux. Elle a conclu que la mise en application des plans de conservation et d'élimination des documents donnerait les meilleurs résultats, à condition que les ministères s'y conforment de façon raisonnable. Cependant, comme nous le mentionnions plus tôt, l'enquête de 1982-1983 a permis de constater que peu de ministères les respectaient et, à moins d'un revirement de situation, la stratégie des Archives pourrait bien ne pas être appropriée en elle-même.

15.32 **Les Archives publiques devraient examiner les risques pour leur programme d'acquisition, que comporte le taux actuel de conformité aux plans de conservation et d'élimination des documents de la part des ministères, ainsi que les répercussions pour leur stratégie d'acquisition de documents fédéraux qui ont une valeur archivistique.**

> *Commentaire des Archives: En 1984, la direction des Archives terminera sa revue de l'efficacité des plans de conservation des documents écrits ainsi que des documents ordinolingues, photographiques et cartographiques.*

15.33 **Conservation.** Les Archives publiques sont responsables de la conservation des documents qui leur sont confiés. Pour assurer la protection de ces documents, elles doivent recourir à diverses méthodes, y compris des mesures de sécurité, la prévention d'accidents ou des mesures d'urgence, le contrôle des conditions environnementales, la conservation et la restauration des documents et la protection de leur contenu. Les dangers peuvent être immédiats et visibles comme le vandalisme et le feu, ou plus subtils mais, à long terme plus importants, comme les effets de polluants atmosphériques, la température et la lumière.

15.34 Pour assumer leurs responsabilités en matière de conservation, l'on pourrait s'attendre que les Archives aient un plan stratégique de conservation qui fasse état d'une évaluation des risques pour ses collections, d'une orientation des gestionnaires pour leur aider à déterminer un ordre de priorités et à évaluer la rentabilité des activités courantes, et de l'attribution de responsabilités. Les activités de conservation seraient coordonnées et les responsabilités globales de conservation seraient attribuées à un employé de niveau supérieur. Bref, un programme de conservation s'impose pour l'ensemble de l'organisme.

15.35 Les Archives ont fait des progrès dans bien des secteurs de la conservation. Elles sont en voie d'élaborer des procédés de déacidification de masse afin de conserver les documents sur papier; à cette fin, elles ont recours à des microfilms pour conserver les données des documents sur papier et elles exercent des contrôles de routine des bandes magnétiques. Leurs besoins en matière de locaux ont déjà fait l'objet d'une planification systématique. Le bureau central d'Ottawa fournit, selon des normes archivistiques, un environnement excellent, mais il ne peut accueillir que 50 p. 100 environ des documents d'archives.

15.36 Les activités de conservation de la direction des Archives sont gérées individuellement par les huit directeurs de division et chacun est responsable de ses propres documents. La direction de la Conservation et des Services techniques offre des services aux divisions, mais elle ne planifie ni ne coordonne leurs activités ou celles de l'ensemble de la direction des Archives. L'environnement et la sécurité relèvent de la division des Services administratifs. Pour ce qui est des activités de conservation, il n'y a pas de plan ou d'objectif global qui permette d'évaluer les résultats. Aux Archives publiques, personne n'est particulièrement responsable de la conservation.

15.37 Les activités quotidiennes d'entreposage et de manutention des documents nous ont semblé satisfaisantes dans l'ensemble; cependant, les gestionnaires des divisions ne disposaient pas, à une exception près, de données réelles à jour sur l'état matériel de leurs collections. Ainsi, l'on ne peut établir les exigences globales en matière de conservation et il est impossible d'évaluer la pertinence des activités actuelles.

15.38 Nous avons relevé un certain nombre de problèmes manifestes de conservation. Les techniques qu'utilisent les Archives pour retirer les acides nocifs du papier ne peuvent assurer le traitement que d'une fraction des millions d'articles qui en ont besoin. À l'heure actuelle, l'équipement des Archives est aussi à la disposition de la Bibliothèque nationale et

l'efficacité du processus pour le traitement des manuscrits, par opposition aux livres, n'a pu faire l'objet d'une évaluation approfondie. Il n'y a pas eu d'évaluation des risques que présente l'utilisation de locaux d'entreposage qui ne répondent pas aux normes de contrôles de l'environnement, c'est-à-dire les locaux qui ne satisfont pas aux contrôles de température et d'humidité combinées; pourtant, 50 p. 100 des documents des Archives sont entreposés dans des locaux de ce genre. Nous avons remarqué l'absence de lignes directrices sur la conservation des bandes magnétiques et autres dossiers informatiques et, devant ces problèmes, la recherche de solutions à long terme semble insuffisante. En 1983-1984, les Archives consacrent principalement leurs efforts à la recherche et au développement des vidéodisques, grâce à des ressources humaines et financières de 1 année-personne et de $ 80 000.

15.39 Toutes les divisions de la direction des Archives ont élaboré des plans d'urgence en cas d'accident grave mais, au moment de notre vérification, la haute direction n'avait pas encore approuvé ces plans. Nous avons relevé quelques faiblesses au plan de la sécurité; il en est d'ailleurs question dans la section de ce chapitre sur les Services administratifs. En outre, nous avons constaté l'absence d'une politique de sécurité concernant les installations informatiques et ce, malgré les exigences du Conseil du Trésor à ce sujet.

15.40 Les Archives publiques devraient déterminer si les ressources, l'organisation et la planification pour la conservation des documents archivistiques sont suffisantes. Il faudrait confier la responsabilité des activités de conservation à un haut fonctionnaire. Un plan stratégique devrait indiquer quelles pièces sont en danger et préciser les ressources que les Archives comptent affecter à la conservation.

Commentaire des Archives: Le plan stratégique du Département prévoit l'élaboration d'un programme complet de conservation d'ici 1987. Les Archives feront une enquête sur l'état des documents et détermineront les besoins et les priorités en 1984. La direction de la Conservation et des Services techniques déterminera quelles sont les ressources qui permettront de répondre aux exigences et fera des recommandations au Comité de la haute direction en 1985. Ce dernier déterminera alors les niveaux de conservation qui s'imposent, attribuera des ressources et répartira les responsabilités.

15.41 Contrôle des archives. Pour retrouver leurs documents et en permettre la consultation, les divisions de la direction des Archives enregistrent, classent, cataloguent et décrivent les documents qu'ils reçoivent. Nous aurions aimé voir des normes officielles en ce qui concerne la pertinence, le contenu et l'intégralité dans la description des documents archivistiques, en vue d'évaluer si ces normes étaient raisonnables aux fins du contrôle de la gestion.

15.42 La majorité des documents archivistiques sont catalogués selon différents niveaux de description allant d'une simple description générale d'une collection, qui comprend jusqu'à des milliers d'articles, à une description individuelle de chacun des articles. Entre les deux niveaux, il peut y avoir des groupes, des séries ou d'autres catégories

de description. Les outils de recherche à la disposition des utilisateurs et la connaissance qu'a la direction du contenu d'une collection sont fonction de la justesse des descriptions. Cette situation est à son tour fonction des normes.

15.43 Nous avons constaté, toutefois, que la plupart des divisions manquaient de définitions et de normes écrites officielles pour les niveaux reconnus. Aucune n'avait été approuvée par les gestionnaires de la direction, et ces derniers n'avaient pas établi de normes en rapport avec le contrôle matériel (l'endroit où les articles sont entreposés) et le contrôle intellectuel (la nature des articles).

15.44 Le contrôle au niveau le plus général, celui des collections, nous a semblé suffisant. Toutes les divisions, sauf une, ont indiqué que les pièces qu'elles avaient reçues étaient enregistrées (nom, inscription sur la liste et endroit où elles se trouvent) au cours des journées ou des semaines suivant leur réception. Cependant, il semble y avoir des lacunes en ce qui concerne le contrôle à des niveaux plus détaillés de description, comme l'indiquent les données suivantes obtenues auprès des divisions:

- Archives fédérales: L'application aux documents des trois niveaux reconnus de contrôle est évaluée à 100 p. 100 au niveau le plus général ou celui de "l'inventaire", entre 70 et 90 p. 100 au niveau des "listes de dossiers" et entre 5 et 20 p. 100 au niveau détaillé des "outils de recherche". Les guides de classement produits par ordinateur ne portent que sur 2 à 10 p. 100 des documents et ne sont produits régulièrement que pour la division des Archives fédérales.

- Division des manuscrits: La plupart des sections comptent un nombre important de documents en attente, non répertoriés et qui n'apparaissent pas sur des listes de consultation.

- Collection nationale de photos: Un catalogue de 100 000 à 150 000 fiches sert à traiter une collection d'environ 9 millions de photographies.

- Bibliothèque des Archives publiques: Environ 40 p. 100 des quelque 280 000 pièces de la collection ne sont pas répertoriés.

- Iconographie: Seulement 10 000 des 100 000 pièces de la collection apparaissent dans le fichier.

15.45 Tant que la haute direction n'aura pas établi de normes qui s'appliquent à la nature et à l'étendue de l'information nécessaire, il y aura peu de contrôle de la part de la gestion et nous ne pourrons déterminer si le contrôle opérationnel qu'exercent les divisions et que reflètent ces exemples est suffisant pour atteindre les objectifs des Archives qui visent la conservation et l'utilisation des documents.

15.46 La direction des Archives devrait approuver ou élaborer, selon le cas, des normes relatives à la description des documents d'archives que conserve chaque division.

Commentaire des Archives: Lorsque les niveaux de description nécessaires auront été établis, la direction des Archives commencera, en 1984, à élaborer des normes pour chacun d'eux et pour chaque type de document d'archives.

15.47 Systèmes automatisés. La direction des Archives est un grand organisme fédéral d'information qui a charge d'environ 16 millions de documents, y compris par exemple, quelque 46 kilomètres d'étagères réservées aux documents sur papier, 9 millions de photographies et 1 million de cartes. Elle met à la disposition du grand public annuellement quelques millions de pièces documentaires et répond aux demandes de renseignements. Nous nous attendions à ce que les Archives aient officiellement examiné et évalué, au cours des dix dernières années, la mise en application possible de systèmes automatisés en vue d'améliorer le contrôle global de ses documents archivistiques, d'appuyer les opérations et d'accroitre la qualité et l'efficience des services aux clients.

15.48 Ce n'est qu'en 1982 qu'une étude de faisabilité fut entreprise, en même temps qu'un exercice de planification en vue de l'utilisation d'ordinateurs dans l'ensemble de la direction, bien que plusieurs divisions en aient pris l'initiative et que l'une d'elles eut recours à un système automatisé pour le contrôle matériel des documents.

15.49 L'étude de faisabilité devrait être terminée vers le milieu de 1984. Elle définira les besoins de chacune des huit divisions et examinera les objectifs et les sujets de préoccupations de la direction. Cependant, il n'est pas clair, en consultant cette étude, qu'elle comprendra une analyse des besoins des clients de la direction. Il n'est pas question, dans le mandat de l'étude, de l'examen des besoins de l'ensemble de la direction des Archives. Si l'on tient compte du champ d'application prévu du ou des systèmes, nous nous attendrions que les Archives se demandent, par exemple, si la base de données qui en découlera devrait renfermer des documents provenant d'autres institutions archivistiques, si les clients de l'extérieur devraient se voir permettre l'accès direct à la base de données, si l'on devrait offrir les produits et services pour d'autres archives canadiennes et si le ou les systèmes devraient appuyer les programmes de la direction pour la gestion de ses documents, par exemple, un calendrier en vue d'un traitement de conservation ou le contrôle de l'utilisation par les clients. Nous avons fait part de nos préoccupations aux gestionnaires.

15.50 Bien que la direction ait examiné, en vue de leur application éventuelle, divers systèmes informatisés particuliers que l'on utilise ailleurs, les gestionnaires des Archives ne se sont pas arrêtés aux procédés et contrôles de gestion pour l'élaboration et la mise en application des systèmes qui existent dans d'autres organisations comparables, comme la Bibliothèque nationale, afin de tirer profit d'autres expériences de gestion. L'estimation des ressources et du temps nécessaires à l'élaboration nous préoccupent particulièrement.

15.51 Les gestionnaires devraient, lorsqu'ils établissent des plans, des budgets et des contrôles de gestion en vue de l'élaboration des systèmes automatisés au sein de la direction des Archives, s'assurer qu'il y a eu examen de l'expérience découlant de projets du même genre dans des organisations analogues et qu'on l'a mise en application, là où il y avait lieu de le faire.

Commentaire des Archives: Des efforts seront déployés au cours de l'automne de 1983 en vue d'obtenir des renseignements détaillés sur les systèmes analogues et sur leur gestion.

La gestion des documents

15.52 Évaluation de la gestion des documents au sein du gouvernement. Selon le décret en conseil de 1966, décret sur les documents publics adopté à la suite des recommandations de la Commission Glassco, en vue d'améliorer les services de gestion des documents gouvernementaux, l'archiviste fédéral doit:

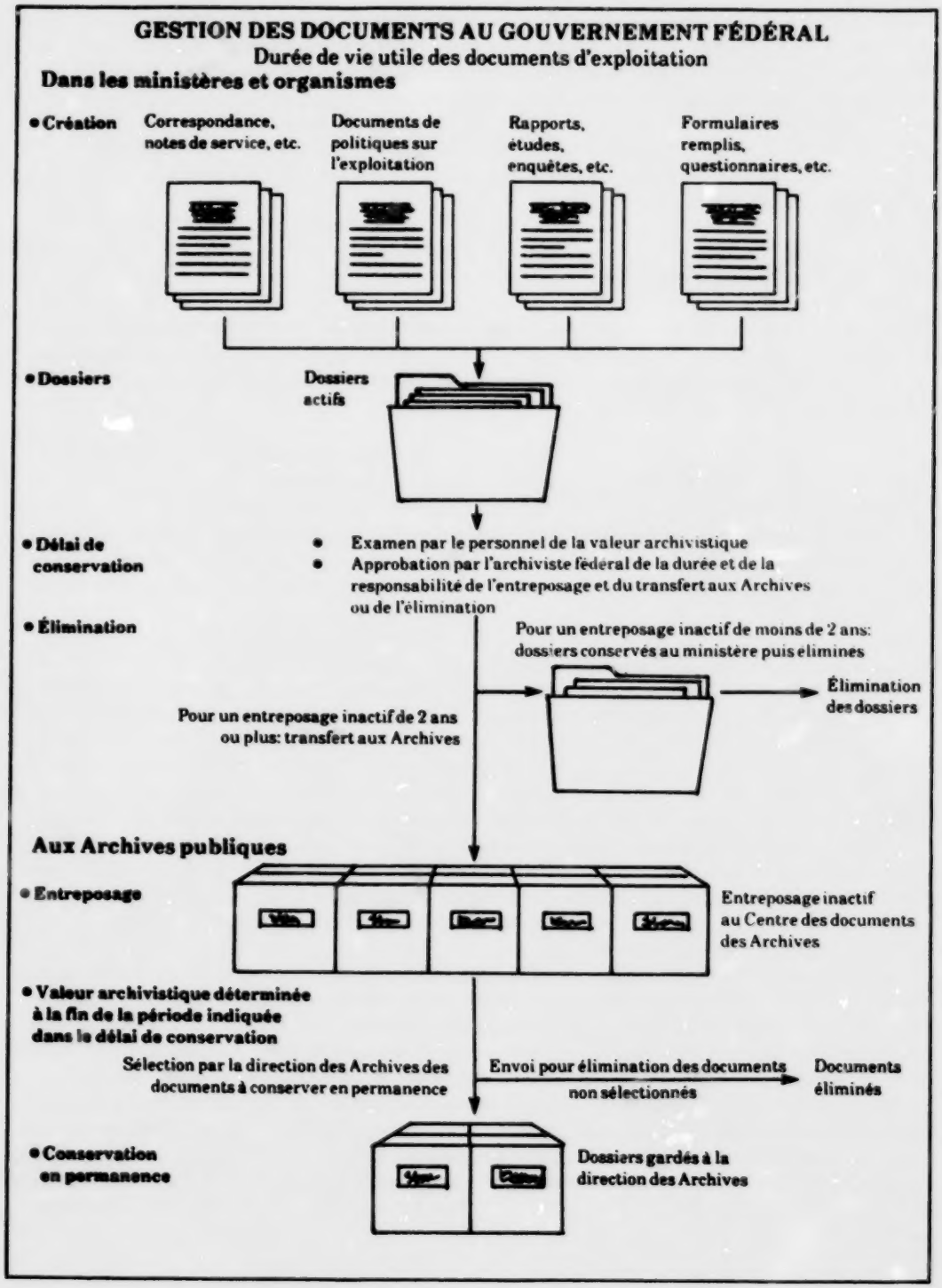
- préparer pour le Conseil du Trésor un rapport annuel sur les activités des ministères dans le domaine de la gestion des documents;
- signaler aux ministères toute lacune qu'il a décelée dans la gestion de leurs documents.

15.53 Seulement trois rapports ont été présentés au Conseil du Trésor depuis l'adoption du décret sur les documents publics: le premier en 1967, le deuxième en 1968 et le troisième en 1973. Le 1er juillet 1983, les Archives terminaient un quatrième rapport sur la gestion des documents dans les ministères, mais elles ne l'avaient pas encore soumis au Conseil du Trésor.

15.54 Nous avons constaté que les Archives avaient communiqué par écrit à deux ministères (la première fois en 1972, et la deuxième en 1981) leurs inquiétudes au sujet de la qualité de la gestion des documents. Un ministère a répondu, mais l'autre ne semble pas l'avoir fait et les Archives ne semblent pas avoir donné suite à la lettre.

15.55 L'archiviste fédéral a déclaré que l'on avait choisi l'adoption d'un décret en conseil pour introduire une politique en matière de gestion des documents afin de vérifier la pertinence de cette politique avant d'adopter la législation sur la gestion des documents recommandée par la Commission Glassco au début des années 60. La haute direction a déclaré qu'il s'est avéré impraticable de procéder à des évaluations en profondeur systématiques et de présenter des rapports annuels au Conseil du Trésor, et que ce dernier avait accepté que les Archives publiques surveillent de près la gestion des documents du gouvernement et lui indiquent dans quels cas celui-ci devrait intervenir. Nous avons été incapables de trouver de cas où les Archives avaient résolu, avec l'aide du Conseil du Trésor, quelque problème qu'elles avaient à se conformer au décret en conseil sur les documents publics.

Pièce 15.2


GESTION DES DOCUMENTS AU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL
Durée de vie utile des documents d'exploitation
Dans les ministères et organismes
• Création
Correspondance, notes de service, etc.
Documents de politiques sur l'exploitation
Rapports, études, enquêtes, etc.
Formulaires remplis, questionnaires, etc.
• Dossiers
Dossiers actifs
• Délai de conservation
• Examen par le personnel de la valeur archivistique
• Approbation par l'archiviste fédéral de la durée et de la responsabilité de l'entreposage et du transfert aux Archives ou de l'élimination
• Élimination
Pour un entreposage inactif de moins de 2 ans: dossiers conservés au ministère puis éliminés
Élimination des dossiers
Pour un entreposage inactif de 2 ans ou plus: transfert aux Archives
Aux Archives publiques
• Entreposage
Entreposage inactif au Centre des documents des Archives
• Valeur archivistique déterminée à la fin de la période indiquée dans le délai de conservation
Sélection par la direction des Archives des documents à conserver en permanence
Envoi pour élimination des documents non sélectionnés
Documents éliminés
• Conservation en permanence
Dossiers gardés à la direction des Archives

15.56 En l'absence d'une évaluation officielle prévue par le décret sur les documents publics, un manque de vigueur ou une détérioration dans les pratiques de gestion des documents pourraient passer inaperçus. Cette situation pourrait entraîner une hausse des coûts pour l'entreposage et la recherche de dossiers, ainsi qu'un risque plus élevé de perte de documents de valeur pour les Archives. En outre, le Conseil du Trésor ne peut déceler un manque de souci pour l'optimisation des ressources dans la gestion des documents au sein des ministères et prendre les mesures qui s'imposent. Contrairement au rapport de 1973, celui de 1983 souligne une détérioration considérable du respect et de la disposition concernant l'établissement des plans de conservation et d'élimination des documents de la part des ministères.

15.57 Les gestionnaires des Archives publiques devraient s'entendre avec le Conseil du Trésor sur les mesures à prendre, s'ils jugent parfois impraticable d'assumer entièrement les responsabilités qui leur sont confiées de temps à autre en matière de gestion des documents.

Commentaire des Archives: Des discussions ont déjà été engagées avec des représentants du Conseil du Trésor au sujet de l'exécution des fonctions en matière de gestion des documents assignées aux Archives publiques du Canada. Les décisions seront consignées de façon officielle.

15.58 Le chapitre 460 révisé du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor, paru en mars 1983, précise les responsabilités des Archives publiques en matière d'évaluation. Il met à jour et regroupe les pratiques de gestion des documents auxquelles doivent se conformer les ministères et organismes énumérés aux annexes A et B. Le chapitre 460 stipule qu'il incombe aux Archives publiques, au nom du Conseil du Trésor, "d'évaluer les fonctions de gestion des documents de chaque ministère ou organisme, au moins une fois tous les cinq ans de façon à évaluer l'efficacité de la politique, d'assurer son respect et d'examiner l'efficience de sa mise en oeuvre". Les Archives doivent préparer pour le Conseil du Trésor un rapport annuel "sur l'état de la gestion des documents au sein de l'administration fédérale".

15.59 À notre avis, si la direction de la Gestion des documents compte des employés qui possèdent l'expérience de la gestion des documents, elle n'en a pas qui possèdent l'expérience suffisante pour leur permettre de s'acquitter d'une tâche qui consiste essentiellement en une évaluation à l'échelle du gouvernement. Les gestionnaires de la direction reconnaissent le problème et ils nous ont avisés qu'ils demanderont l'avis du Conseil du Trésor sur les mesures à prendre pour s'acquitter des responsabilités qui incombent aux Archives publiques. Cette entente avec le Conseil du Trésor pourrait impliquer une compréhension mutuelle de la façon d'utiliser les constatations découlant de la vérification interne des ministères dans le domaine de la gestion des documents.

15.60 Vue dans leur ensemble, toute activité des Archives en rapport avec les documents fédéraux repose sur des pratiques valables de gestion ministérielle des documents. Pourtant, dans le rapport d'évaluation de 1983, les Archives déclarent ce qui suit:

La gestion des documents ne reçoit pas l'attention ou le soutien de la haute direction des ministères. Par conséquent, le programme de gestion des documents est incomplet dans bon nombre de ministères.

15.61 Les Archives publiques peuvent apporter de l'aide et fournir des conseils en matière de gestion des documents et elles peuvent évaluer la situation et en faire rapport, mais leur influence sur la qualité des méthodes de gestion des documents de tous les ministères du gouvernement est restreinte. De plus, les Archives ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle sur la création de documents ou de dossiers qui ne sont pas vraiment essentiels. Nous pensons que cette opération fait partie d'un aspect plus important que notre vérification des Archives ne pouvait englober: la gestion de ressources d'information au gouvernement.

15.62 Le chapitre 460 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor a son utilité en ce qu'il regroupe les normes gouvernementales en matière de gestion des documents et clarifie les responsabilités des ministères et des Archives. Cependant, selon les preuves que nous avons recueillies, la qualité actuelle des méthodes de gestion des documents dans les ministères et le peu d'importance qu'on y attache n'assureront pas le transfert systématique des documents importants aux Archives, l'accès du grand public aux documents du gouvernement ni l'atteinte des objectifs fixés en matière d'économie et d'efficience dans les opérations gouvernementales.

15.63 À notre avis, les Archives devraient s'efforcer de présenter au Conseil du Trésor des rapports qui font état non seulement de leurs évaluations, mais aussi des problèmes qui se posent à la gestion des documents et de leurs répercussions et des mesures correctives qu'elles recommandent. Il est tout aussi important que le Conseil du Trésor connaisse les causes et les effets et qu'il prenne les mesures qui s'imposent pour s'assurer que les ministères, dans la gestion des documents, gardent à l'esprit l'optimisation des ressources et tiennent compte de la valeur archivistique des documents.

15.64 **Services aux ministères.** Les gestionnaires des documents des ministères que nous avons interrogés au cours de notre enquête restreinte (huit à Ottawa et huit dans les régions) ont appuyé la direction de la Gestion des documents des Archives et ils se sont dits très satisfaits de la nature et de la qualité des services offerts par cette direction, y compris les cours de formation auxquels ont pu assister non seulement des préposés aux documents du gouvernement fédéral, mais aussi des employés d'autres paliers de gouvernement et de gouvernements étrangers. Certains gestionnaires des documents ont déclaré que le délai d'approbation par l'archiviste fédéral des plans de conservation et d'élimination des documents était trop long. Les Archives se penchent actuellement sur ce problème.

15.65 Le chapitre 460 révisé du Manuel de la politique administrative stipule que "les Archives publiques offrent des conseils sur l'automatisation des différents éléments de la fonction de gestion des documents". Lors de nos rencontres avec des gestionnaires des documents des ministères, ces derniers nous ont mentionné qu'ils avaient besoin de conseils sur l'automatisation, surtout dans les petits ministères. S'ils obtiennent ces conseils, les

ministères seront en mesure de prendre des décisions pour assurer l'optimisation des ressources lors de l'acquisition et de la mise en application de systèmes automatisés.

15.66 Selon nous, les conseils sur l'automatisation devraient venir des employés des Archives qui ont une certaine connaissance et l'expérience de l'informatique et de la gestion des documents. Nous ne pensons pas que les Archives possèdent encore les ressources qualifiées pour fournir des conseils appropriés sur l'automatisation des systèmes de gestion des documents.

15.67 Les Archives publiques devraient préciser les compétences dont elles ont besoin pour fournir des conseils sur l'automatisation des systèmes de gestion des documents et en arriver, de concert avec le Conseil du Trésor, à un plan d'action qui permette d'atteindre le niveau de compétence nécessaire, et elles devraient communiquer leur plan d'action aux ministères et organismes.

Commentaire des Archives: Des discussions ont été amorcées avec des représentants du Conseil du Trésor en vue de préparer un plan d'action pour fournir aux ministères et organismes les conseils dont ils ont besoin. Les ministères et organismes seront avisés.

15.68 Règle générale, nous nous serions attendus à ce que les Archives évaluent périodiquement les besoins actuels et ultérieurs des ministères en ce qui concerne l'aide qu'ils requièrent de la part de la direction de la Gestion des documents, dans quelle mesure cette aide répond aux besoins pour assurer une gestion plus rentable des documents dans les ministères, et qu'elles prennent les mesures qui s'imposent.

15.69 Nous avons constaté que les Archives publiques n'avaient pas de plan systématique pour définir les besoins des utilisateurs actuels ou éventuels des services de gestion des documents ou pour évaluer si elles répondent bien à ces besoins. Les efforts, jusqu'à maintenant, ont surtout été axés sur l'évaluation des besoins éventuels en matière d'entreposage des documents sur papier.

15.70 La direction de la Gestion des documents se fonde sur ses relations de travail étroites avec ses clients pour prévenir toute lacune dans ses services. Bien que nous apprécions cette collaboration à sa juste valeur, nous croyons qu'il existe un besoin d'établir une approche parallèle plus officielle pour définir et évaluer les besoins des utilisateurs. Cette façon de procéder permettrait de s'assurer que les services appropriés soient offerts aux niveaux de services optimaux. Les besoins éventuels, d'après nous, sont reliés à l'accroissement de l'optimisation des ressources dans le domaine de la gestion des documents dans l'ensemble des ministères, et non seulement à ceux que précisent les demandes particulières que les ministères formulent auprès de la direction.

15.71 Les besoins des utilisateurs pourraient comprendre:

- l'élaboration d'un "dossier de commercialisation" à l'intention des gestionnaires des documents, afin de les aider à promouvoir des pratiques valables de gestion des documents dans leurs ministères respectifs.

- un rôle plus actif pour la haute direction des Archives dans la promotion de pratiques valables de gestion des documents aux niveaux de sous-chef et de sous-chef adjoint dans les ministères. Par exemple, les Archives estiment qu'en ayant recours aux centres fédéraux des documents, les ministères ont épargné, en 1982-1983, plusieurs millions en entreposage. Démontrer des économies de ressources importantes justifierait la promotion d'une bonne gestion des documents.

- un service de recherche et de développement de la gestion des documents aux Archives. Cette mesure serait importante, vu le risque d'un double emploi dans l'élaboration de systèmes destinés à appuyer la gestion des documents dans les ministères.

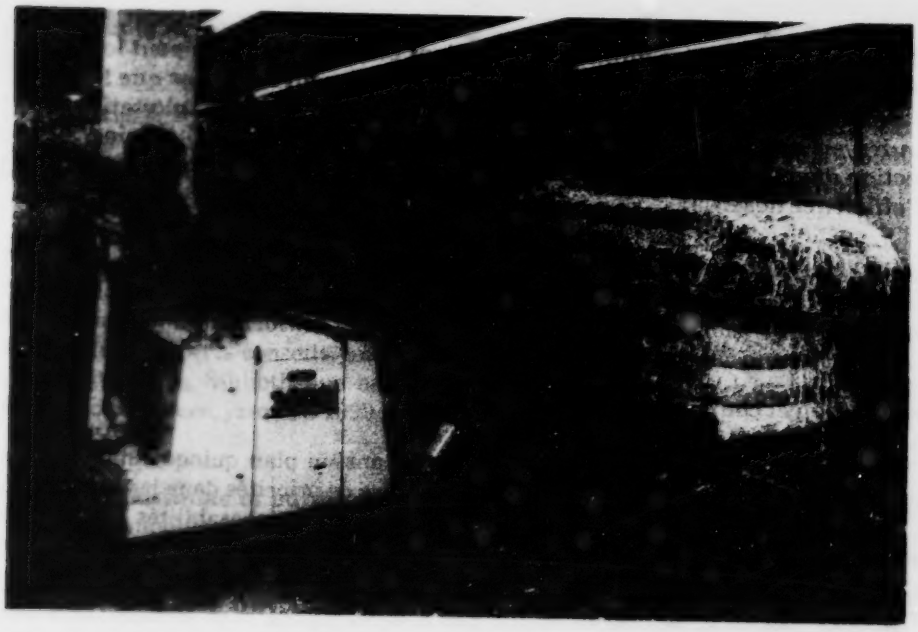
15.72 La direction de la Gestion des documents devrait préciser officiellement les besoins actuels et ultérieurs des ministères et organismes et s'en préoccuper, dans une perspective d'accroissement de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des services de gestion des documents.

Commentaire des Archives: En 1984, la direction de la Gestion des documents mettra l'accent sur l'identification des besoins au sein des ministères et organismes et elle renforcera ses services de recherche en vue d'appuyer la gestion des documents au sein des ministères et organismes.

15.73 Amélioration des méthodes d'exploitation. Depuis avril 1979, la direction dispose d'un système de mesure du rendement qui fournit au directeur général de la direction des données choisies sur le rendement. Les contrôles du rendement de la direction pourraient être renforcés en élaborant des procédés qui permettent d'examiner systématiquement des méthodes d'exploitation dans les centres des documents pour vérifier quelles améliorations l'on pourrait apporter. Les possibilités comprendraient l'établissement d'objectifs quantifiables pour la réduction des coûts, l'établissement de coûts normalisés pour le contrôle des coûts et la création de méthodes d'exploitation normalisées dans tous les centres des documents. Nous avons transmis nos recommandations à la direction.

15.74 Les divers centres des documents ont pris chacun des mesures, et la direction envisage maintenant d'évaluer les méthodes d'exploitation dans les centres des documents pour déterminer le degré de normalisation nécessaire. Un programme d'élimination des documents a été mis en marche en 1980 en vue d'assurer le tri, le déchiquetage et la mise en ballots des documents sur papier et de les revendre aux usines de fabrication du papier. Ce programme fait appel à plus de 50 personnes handicapées dans tout le Canada. Les Archives soulignent qu'il est auto-financé et, de plus, qu'il a éliminé l'accumulation importante de papier à détruire, qui était monnaie courante avant la création de ce programme.

Tri selon la qualité du papier, des documents éliminés, afin d'obtenir un prix optimal à l'usine.



Ballot de documents déchiquetés, d'un poids de 1 200 livres, expédié à l'usine de recyclage.

15.75 **Locaux réservés à l'entreposage des documents.** La direction compte sept centres régionaux des documents qui permettent d'assurer l'entreposage, à peu de frais, des documents inactifs qui sont encore la propriété des ministères. Elle compte également un centre pour l'entreposage des dossiers du personnel dans le cas des anciens employés civils et militaires du gouvernement fédéral et des anciens membres de la Gendarmerie royale du Canada. De plus, elle compte un centre des documents essentiels afin d'assurer l'entreposage sécuritaire des documents qui seraient nécessaires au rétablissement des données ministérielles en cas de désastre important. À notre avis, et d'après notre évaluation de cinq centres, les centres fédéraux des documents fournissent des installations d'entreposage économiques. Nous avons suggéré à la gestion qu'elle officialise son programme de sécurité en vue d'améliorer les mesures qu'elle a déjà prises dans l'exploitation des centres.

15.76 **Services centraux du microfilm (SCM).** Ce service assure le microfilmage de tous les documents pour le compte des ministères et organismes fédéraux. En 1983, les SCM, qui étaient antérieurement la responsabilité de l'Administration des départements, ont depuis été confiés à la direction de la Gestion des documents. Ses recettes sont estimées à $ 1,62 million pour 1983-1984 et les dépenses prévues sont de $ 2,13 millions, sans compter l'amortissement. Nous avons examiné ses opérations principalement pour déterminer s'il respectait les politiques établies en ce qui concerne les objectifs des SCM, la fixation des prix et les rapports de rendement. Nous avons remarqué que la haute direction n'avait pas établi de politique en matière de fixation de prix ni d'objectifs de rendement financier ou autres et qu'elle n'avait pas déterminé de quelle façon les SCM devaient faire rapport de leur rendement.

15.77 **Les Archives publiques devraient clarifier officiellement les objectifs, la politique en matière de fixation des prix et le rendement financier que l'on escompte des Services centraux du microfilm, y compris les coûts d'exploitation qu'il faut prendre en considération pour déterminer son rendement financier. La haute direction devrait préciser les données sur le rendement dont elle a besoin pour juger de l'efficience des SCM.**

> *Commentaire des Archives: Les Archives publiques sont en train de revoir le mandat et les activités des SCM. La haute direction adoptera en 1984 des critères de rendement et une politique sur la fixation des prix.*

Planification et contrôle au niveau des cadres

15.78 Les Archives mettent à jour tous les ans un plan quinquennal qui expose, à l'intention de ses gestionnaires et du ministre, l'ordre de priorités dans les secteurs touchés par ce plan. Il comprend des échéanciers ainsi que les responsabilités qui incombent à chaque haut fonctionnaire. Il constitue un plan opérationnel à long terme pour les gestionnaires, en plus de constituer la présentation au ministre du plan stratégique des Archives.

15.79 À notre avis, la structure et l'organisation pour la planification et le contrôle de gestion qu'exerce le Comité de la haute direction pour la réalisation de plans à long terme étaient satisfaisants dans les circonstances. Les directions présentent des rapports trimestriels de rendement au comité; le groupe de la Planification et de l'Évaluation des programmes contrôle les écarts et le comité y donne suite.

15.80 Cependant, le plan quinquennal de 1983 intitulé "Approches stratégiques 1983-1988" n'exposait pas les intentions des Archives publiques dans les secteurs clés, comme l'acquisition, l'évaluation de la gestion des documents des ministères ou le rôle des Archives publiques auquel s'attend la gestion dans le système d'archives canadiennes. L'absence de ces données dans des documents de planification à long terme signifie également que la Partie III du Budget des dépenses des Archives publiques ne renfermera pas cette information pour utilisation par le Parlement et pour déterminer les responsabilités des Archives. Nous avons fait part de nos observations et recommandations particulières à la direction.

Administration des départements: les services administratifs

15.81 **Sécurité.** Les Archives publiques et la Bibliothèque nationale possèdent de nombreux articles et documents irremplaçables et confidentiels. La sécurité matérielle de ces articles et documents que possèdent ces organismes devrait constituer une préoccupation première des services administratifs. Nous n'avons relevé aucune politique ou procédure écrite qui concerne la sécurité aux Archives et à la Bibliothèque nationale. La division des Services administratifs est, toutefois, en train de les rédiger et elle a repéré les risques importants pour la sécurité.

15.82 Nous avons recommandé à la direction de veiller à ce que les plans de sécurité portent sur les principaux éléments de sécurité dans les deux organismes et prévoient des examens périodiques des mesures de sécurité que l'on a prises pour réduire les risques.

15.83 **Locaux.** À notre avis, la gestion des locaux accorde suffisamment d'attention à la définition des besoins et elle a tenu compte de l'économie et de l'efficience. Les Archives sont dotées d'un Comité des locaux qui se compose de gestionnaires supérieurs; il a effectué, avec le concours d'experts-conseils, une étude poussée et détaillée pour préciser les besoins des Archives et de la Bibliothèque nationale en matière de locaux dans la région de la Capitale nationale, et ce, jusqu'en 1990.

15.84 **Expositions et publications.** Les expositions et les publications constituent deux modes de communication des activités des Archives. Nous n'avons pu relever, ni pour les expositions ni pour les publications, le fait que l'on ait précisé les auditoires visés ou que l'on ait établi des objectifs à atteindre. Il n'y avait aucune estimation du nombre total de ressources nécessaires à la production des expositions et des publications. Les budgets établis pour les expositions ne tenaient compte que des matériaux et de la conception. Dans le cas des publications, les coûts sont très élevés, si l'on tient compte de l'impression uniquement. Par exemple, l'une des récentes publications des Archives, *Dreams of Empire*,

a entraîné des coûts d'impression de l'ordre de $ 176 000 au printemps de 1982. Les ventes réalisées à la fin de mai 1983 n'avaient permis de recouvrer que 25 p. 100 de ces coûts.

15.85 D'autres coûts très élevés qui sont liés aux expositions et aux publications et, pour lesquels nous n'avons pu trouver d'estimation comprendraient la recherche et la rédaction que l'on a confiées aux employés des Archives, la mise au point des textes et des frais généraux. Ces coûts ont été répartis entre tous les budgets d'une série de centres de responsabilité et ils ne pouvaient être calculés dans leur ensemble.

15.86 La gestion des Archives n'avait pas évalué les expositions et les publications en termes d'avantages et de coûts en vue d'accroître leur rentabilité. La gestion s'affaire actuellement à rédiger un énoncé de politique et des procédés pour l'organisation d'expositions. Par suite d'une étude menée par la direction des Archives, celle-ci entend nommer un coordonnateur des publications pour la direction et associer les plans de publication de la direction à l'ensemble des objectifs de l'organisme.

15.87 Les Archives publiques devraient s'assurer que les décisions d'organiser une exposition ou de publier un document se fondent sur des critères et des objectifs ministériels approuvés, sur l'identification des auditoires-cibles et de leurs besoins, ainsi que sur une estimation raisonnable des ressources financières et humaines nécessaires pour préparer la présentation. L'on devrait comparer les coûts réels aux coûts prévus, analyser les écarts et prendre les mesures qui s'imposent.

15.88 Les Archives publiques devraient assurer une évaluation systématique des coûts et des avantages des expositions et des publications, déterminer si celles-ci ont atteint leurs objectifs et s'assurer que les données de l'évaluation servent à prendre des décisions en rapport avec les expositions et les publications à venir.

Commentaire des Archives: Dès que la politique et les procédés en matière d'expositions et de publications seront établies, des mécanismes seront instaurés pour donner suite aux recommandations dans ces deux secteurs.

Administration des départements: les services financiers

15.89 Lors de notre examen de la division des Services financiers, nous avons relevé un bon nombre de points que nous avons signalés à la direction avec nos recommandations. Par exemple:

- les droits exigés par les services des Archives (surtout les Services centraux du microfilm) n'avaient pas été approuvés par le gouverneur en conseil;
- les manuels d'administration financière des Archives et de la Bibliothèque nationale sont en cours de rédaction depuis 1974, mais ils demeurent incomplets;

- la division n'a pas effectué d'analyse systématique des écarts financiers bien que la section de l'Analyse financière existe depuis deux ans pour en faire rapport.

Administration des départements: les services du Personnel

15.90 Lors de notre vérification des services de gestion des ressources humaines, nous avons porté deux questions à l'attention de la direction. Il s'agissait de la nécessité de se pencher sur les problèmes relevés et du manque d'expérience, de la part des spécialistes du personnel au niveau du travail. On nous a laissé entendre que la direction prend les mesures qui s'imposent.

Vérification interne

15.91 Dans le cadre de son examen régulier de la vérification interne dans les ministères fédéraux, le Bureau du contrôleur général (BCG) a effectué, à la fin de 1982, un examen du rendement de la direction générale de la Vérification interne. Il a conclu que cette direction "répondait à l'ensemble des exigences concernant les normes de vérification interne".

15.92 D'après notre examen de l'évaluation du BCG et du rapport qu'il a présenté à la direction, ainsi que des documents de politiques de la Vérification interne, des rapports de vérification et des feuilles de travail, nous avons conclu que nous pouvions nous fier au travail de vérification interne des Archives.

15.93 Outre les questions que le BCG a soulevées, la principale préoccupation dont nous avons fait part à la direction consiste dans l'élargissement de la portée de la vérification interne pour comprendre les rapports sur la planification de gestion et sur l'obligation de rendre compte, ainsi que certains projets importants qui ne font pas l'objet d'une vérification à l'heure actuelle. Les rapports sur la planification et sur l'obligation de rendre compte engloberaient les documents SGSD et la Partie III du Budget des dépenses.

Évaluation des programmes

15.94 Nous avons examiné les pratiques de gestion et les rapports du groupe de la Planification de l'Évaluation des programmes pour déterminer si l'unité mixte d'évaluation des programmes était gérée de façon satisfaisante pour évaluer les programmes des Archives publiques et de la Bibliothèque nationale.

15.95 À notre avis, la gestion de l'évaluation des programmes peut être jugée satisfaisante dans les circonstances. On a terminé une évaluation pour chacune des entités: les Archives publiques et la Bibliothèque nationale. Les plans d'évaluation originels, trop ambitieux, ont donné lieu à des retards importants dans les échéanciers, mais ils ont été révisés depuis et ils sont plus réalistes, si l'on tient compte des ressources actuelles. Le

nombre d'évaluations prévues à l'origine a été réduit pour coïncider avec un nombre réduit de composantes de programmes.

15.96 Nous avons examiné l'étude préparatoire à l'évaluation et l'étude de la composante du programme d'entreposage des documents du gouvernement et du service de référence et nous l'avons trouvée satisfaisante, en tenant compte du fait que l'unité d'évaluation des programmes n'avait été créée que depuis peu et qu'elle ne disposait que d'un nombre restreint de ressources. Nos constatations sur l'évaluation des programmes de la Bibliothèque nationale sont exposées au chapitre 14.

Information destinée au Parlement

15.97 La Partie III du Budget des dépenses des Archives publiques a été publiée pour la première fois avec son Budget des dépenses de 1983-1984. Le Conseil du Trésor exige que la Partie III fournisse aux députés assez d'information pour leur permettre de comprendre les programmes et les objectifs des Archives, des détails sur les résultats réels et prévus et sur les dépenses qui s'y rapportent ainsi que d'autres informations sur le rendement qui sont utiles pour l'examen du Budget des dépenses. Nous avons examiné la Partie III pour déterminer si elle respectait les instructions du Conseil du Trésor en ce qui concerne la préparation, l'intégralité et l'à-propos et si elle renfermait des erreurs importantes ou des données biaisées dans les rapports, ainsi que pour le contrôle de la gestion sur la fiabilité des informations fournies par les directions.

15.98 Nous avons remarqué que la Partie III de 1983-1984 constituait un premier effort louable qui respectait l'ensemble des exigences du Conseil du Trésor. Le groupe de la Planification et de l'Évaluation des programmes a effectué des examens pour déterminer si les données de la direction étaient raisonnables, mais il n'existait aucune ligne directrice pour vérifier les données fournies. La Vérification interne n'a pas examiné la Partie III du Budget des dépenses.

15.99 Nous avons communiqué à la direction nos constatations détaillées sur les données de chaque section de la Partie III et sur la pertinence des contrôles internes en ce qui concerne la fiabilité des données. Bon nombre de nos recommandations, exposées ailleurs dans le présent chapitre, pourraient également permettre une certaine amélioration de la qualité de la Partie III, surtout celles qui touchent les objectifs et les politiques des directions.

15.100 La direction des Archives publiques devrait établir des normes et lignes directrices auxquelles les directions devraient se conformer lorsqu'elles recueillent les données pour la Partie III du Budget des dépenses et lorsqu'elles vérifient les donnnées qui leur sont fournies, surtout celles qui servent de base aux projections ou aux prévisions. La Vérification interne devrait comprendre dans ses activités régulières un examen des données de la Partie III ainsi que des systèmes et des procédés sous-jacents qui produisent des données pour la Partie III du Budget des dépenses.

Commentaire des Archives: La haute direction des Archives est en train d'élaborer des directives régissant la cueillette de l'information contenue dans la Partie III du Budget des dépenses et la vérification des données. Les revues recommandées seront effectuées lors de vérifications internes ultérieures.

STATISTIQUE CANADA

STATISTIQUE CANADA

Table des matières

	Paragraphe	Page
SOMMAIRE	16.1	523
Données de base	16.16	527
Portée de la vérification	16.21	529
Observations et recommandations		
La crédibilité	16.24	529
Réponse aux besoins des utilisateurs	16.58	538
La collaboration des répondants	16.80	545
La confidentialité	16.85	547
Les contrôles de gestion	16.86	547
Pièces		
16.1 Organigramme		527
16.2 Niveau et tendance des dépenses		528

16

STATISTIQUE CANADA

SOMMAIRE

16.1 Statistique Canada a été fondé en 1918 et, depuis cette date, il a été régi par diverses lois successives qui ont été adoptées. C'est un organisme statistique centralisé qui joue un rôle clé au sein du système statistique canadien. On fait sans cesse appel à ses services pour la production de statistiques meilleures et plus nombreuses. Toutefois, en raison de ses ressources limitées, l'obligation de produire un plus grand nombre de statistiques, tout en assurant la qualité des données actuelles et en veillant à ne pas trop alourdir le fardeau imposé aux entreprises et aux particuliers, constitue un défi de taille.

16.2 Lorsque nous avons entrepris la vérification, le Bureau sortait tout juste d'une période difficile. En effet, au cours des dix années précédentes, il avait été dirigé par quatre statisticiens en chef différents et la qualité de ses produits et de ses pratiques de gestion avait été mise en doute par la presse et par la Chambre des communes. Le Bureau s'est maintenant stabilisé et il connait une période de renouveau, tant au plan de l'orientation que des objectifs.

16.3 Notre travail de vérification a porté sur cinq domaines clés des pratiques de gestion qui, à notre avis, sont essentiels au bon fonctionnement et à l'efficacité de Statistique Canada: la crédibilité, la réponse aux besoins des utilisateurs, la collaboration des répondants, la confidentialité et les contrôles de gestion.

16.4 En examinant les systèmes et les procédés du Bureau, nous avons fait les constatations suivantes pour chaque domaine vérifié.

16.5 **Crédibilité.** Nous avons examiné les mesures adoptées par l'organisme pour protéger son objectivité et assurer la fiabilité de ses statistiques. L'organisme prend les mesures voulues afin de conserver son objectivité dans le cas des statistiques qu'il publie régulièrement. En ce qui touche les études analytiques auxquelles l'organisme attache de plus en plus d'importance, il faudrait renforcer les contrôles afin d'assurer une objectivité continue. En ce qui concerne la fiabilité de ses données, nous avons constaté que l'organisme jouissait d'une solide réputation à l'échelle internationale. Les utilisateurs bien informés avec qui nous avons communiqué étaient en général satisfaits de la fiabilité des produits du Bureau. Nous nous inquiétons toutefois du fait que même ces utilisateurs ne sont peut-être pas toujours conscients des réserves qui s'imposent à l'endroit des statistiques qu'ils utilisent. Le Bureau doit améliorer certains des processus sous-jacents qui contribuent à la fiabilité de ses statistiques. Par exemple, Statistique Canada n'a aucun mécanisme officiel de garantie de la qualité; sa politique sur la mesure et l'indication de la qualité n'a pas été mise en application de façon uniforme; en outre, l'organisme n'a pas encore éliminé les

sous-estimations qui se manifestent avec persistance dans certaines enquêtes économiques importantes.

16.6 **Réponse aux besoins des utilisateurs.** Nous avons constaté que la gamme de produits de l'organisme était certainement pertinente. Nous n'avons trouvé aucun cas où Statistique Canada dépensait des sommes importantes sur des produits qui n'étaient d'aucune utilité précise pour les utilisateurs. Toutefois, il est nécessaire que Statistique Canada améliore le mécanisme qui lui permet de déceler les lacunes de ses produits, d'établir ses objectifs et de s'assurer que ses programmes sont bien équilibrés. L'organisme se doit d'examiner périodiquement et d'une façon systématique la fréquence et le délai de production de ses produits afin de déterminer si des améliorations s'imposent dans certains cas ou s'il y a lieu de réduire les coûts dans d'autres cas. Il faudrait renforcer le programme de diffusion de l'organisme en élaborant un plan complet de commercialisation.

16.7 **Collaboration des répondants.** Au cours des cinq dernières années, l'organisme s'est efforcé de réduire le fardeau imposé aux entreprises et aux particuliers appelés à fournir des renseignements. Il est ressorti des entretiens que nous avons eus avec des représentants de groupes clés de répondants que le monde des affaires en général estimait que le volume des demandes d'information de Statistique Canada n'était plus excessif. Les directeurs de programme de tous les secteurs que nous avons examinés étaient conscients de la nécessité de réduire le nombre des demandes adressées aux répondants. Nous avons également constaté que les directeurs étudiaient d'autres modes de collecte des données et qu'ils les utilisaient.

16.8 **Confidentialité.** Le Bureau procède de façon satisfaisante pour protéger le caractère confidentiel des réponses qu'il reçoit. Bien qu'aucun système ne soit infaillible, les employés de l'organisme sont très conscients de l'importance de préserver le caractère confidentiel des données qui concernent les particuliers et les entreprises.

16.9 **Contrôles de gestion.** Quoiqu'il y ait eu des améliorations, il existe encore de nombreuses possibilités d'affermir les contrôles de gestion et de réduire les coûts. Les gestionnaires ne surveillent pas d'une façon systématique le déroulement de leurs programmes et ne font pas rapport du rendement de ceux-ci. En conséquence, l'organisme ne possède pas de renseignements continus qui lui permettent d'évaluer et d'améliorer les facteurs clés qui influent sur les coûts et sur l'efficacité de son programme, c'est-à-dire la fiabilité que l'on exige des statistiques, la fréquence et les délais de production et le meilleur moyen de diffuser les résultats.

16.10 Les commis chargés du traitement des enquêtes statistiques connaissent des périodes de travail intense et des périodes creuses. La direction ne mesurait pas l'efficacité de ses commis d'une façon appropriée. En outre, elle a doté dans plusieurs cas les divisions en fonction des périodes de pointe afin de pouvoir respecter les délais, sans en évaluer suffisamment les coûts. Nous avons relevé des écarts appréciables dans le rythme de travail des commis aux diverses étapes du cycle opérationnel. Nous avons évalué 130 commis dans 2 divisions et avons constaté que leur rendement ne se situait en moyenne qu'à 56 p. 100

pour toute l'année. À notre avis, une étude systématique des façons d'acheminer le travail et des procédés actuels de l'organisme permettrait d'accroître la productivité.

16.11 Les niveaux de classification déterminent en grande partie les taux de rémunération. En 1980, l'organisme a demandé au Bureau des services de vérification d'Approvisionnements et Services Canada de vérifier ses processus de classification. Selon les résultats de cette vérification, que le Conseil du Trésor a subséquemment acceptée, 44 des 100 postes choisis pour la vérification dans la région de la Capitale nationale étaient mal classifiés (38 p. 100 étaient surclassifiés et 6 p. 100, sous-classifiés); dans 47 p. 100 des cas, les tâches remplies par les employés ne correspondaient pas à la description officielle d'emploi de ces derniers. Le rapport de vérification a également relevé des lacunes importantes dans la surveillance et le contrôle du système de classification du Bureau. Ce dernier n'a pas encore mis en place les mécanismes qui lui permettraient d'éviter la répétition de ces problèmes. De plus, aucune solution n'a encore été apportée au problème éventuel de surclassification d'un grand nombre de commis dans l'ensemble de l'organisme.

16.12 Dans le domaine du contrôle de la gestion, nous avons relevé en général le besoin de renforcer la cohésion de l'organisme. Certains directeurs ont tendance à travailler seuls, sans reconnaître l'importance d'échanger et de coordonner le travail. Cette situation a été confirmée par toutes les récentes études indépendantes sur l'organisme, ainsi que par la haute direction elle-même. Des améliorations sensibles s'imposent dans les processus d'établissement des priorités, de planification, de répartition de ressources et d'obligation de rendre compte des gestionnaires.

16.13 À notre avis, l'autonomie qui est actuellement accordée à chaque directeur devrait être soutenue par une direction et des responsabilités centralisées suffisantes pour faire en sorte que les directeurs visent les mêmes objectifs. Ainsi, l'organisme pourra prendre les mesures correctives voulues à l'égard de l'ensemble des programmes et de la structure hiérarchique.

16.14 Nous nous sommes rendus compte que la direction actuelle s'est engagée à apporter des améliorations. Récemment, l'on a mis en oeuvre un projet d'intégration des opérations qui vise, entre autres, à accroître l'efficience des employés chargés du traitement des enquêtes. On a formé une série de comités de gestion qui ont pour tâche de surveiller les activités et d'élaborer les politiques de l'organisme dans un certain nombre de domaines. En outre, on a établi un plan global de gestion dont l'objectif est d'améliorer sensiblement les pratiques de planification générale de l'organisme, la garantie de la qualité, les communications, la gestion des ressources humaines, la vérification interne, l'évaluation des programmes et la mesure du rendement. En raison de difficultés de dotation, l'élaboration du plan a pris plus de deux ans. La mise en oeuvre de celui-ci a été approuvée officiellement en janvier 1983. Les premiers résultats de l'application de mesures correctives sont prometteurs. Toutefois, la date-cible de l'achèvement du plan, fixée au mois de décembre 1984, est optimiste.

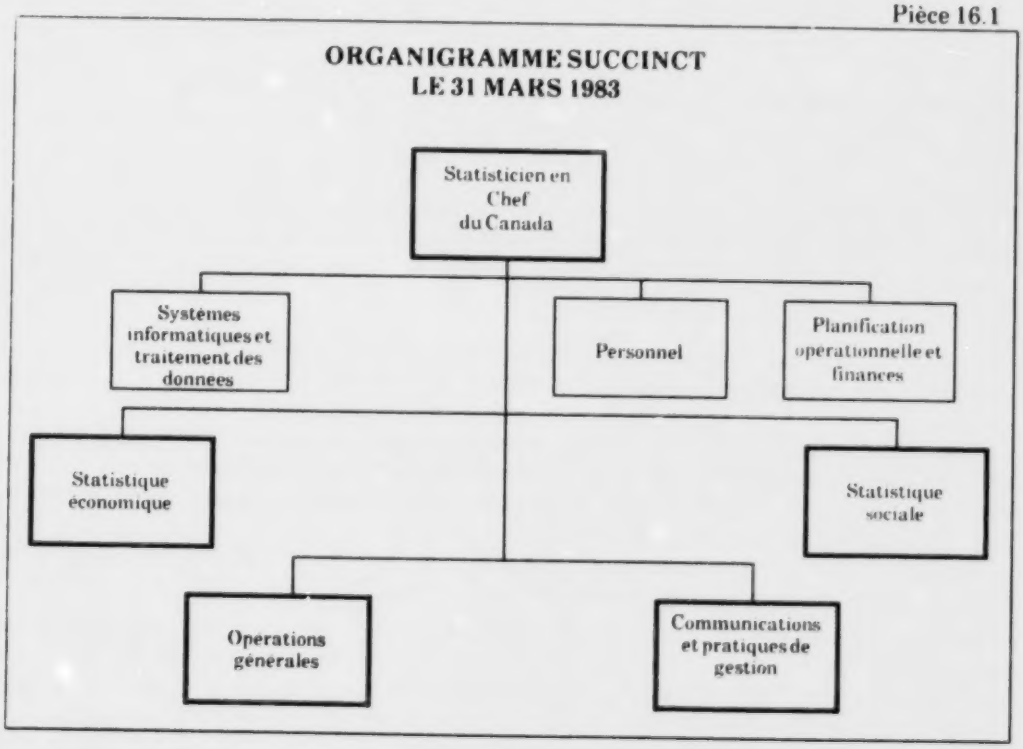
16.15 Le Bureau connaît depuis plusieurs années un bon nombre des domaines qui nécessitent des améliorations, comme en témoignent des rapports externes et des études internes. La direction actuelle a réussi à stabiliser l'organisme et à l'orienter dans la bonne voie à la suite des difficultés qu'il a éprouvées à la fin des années 1970. Toutefois, il serait encore nécessaire d'apporter des changements véritables et durables aux processus de gestion sous-jacents. Cette tâche pose un défi de taille et elle nécessitera un engagement soutenu de la part de l'équipe de gestionnaires.

Données de base

16.16 Statistique Canada a été fondé en 1918 et depuis cette date, il a été régi par diverses lois successives qui ont été adoptées. C'est un organisme statistique centralisé qui joue un rôle dominant dans le système statistique canadien. D'autres entités, comme les gouvernements provinciaux, les autres ministères fédéraux et, dans une certaine mesure, le secteur privé recueillent également des données et les diffusent, mais leurs activités sont loin d'avoir l'envergure de celles de Statistique Canada. En vertu de son mandat national, l'organisme a à la fois l'obligation et la possibilité de coordonner et d'intégrer les résultats de l'ensemble du système statistique et d'assurer le leadership professionnel qui est de nature à favoriser l'établissement de normes et des connaissances en corroboration et en méthodologie statistique.

16.17 Statistique Canada comprend quatre secteurs, illustrés à la pièce 16.1. La Statistique économique et la Statistique sociale constituent les deux secteurs de programmes.

Pièce 16.1

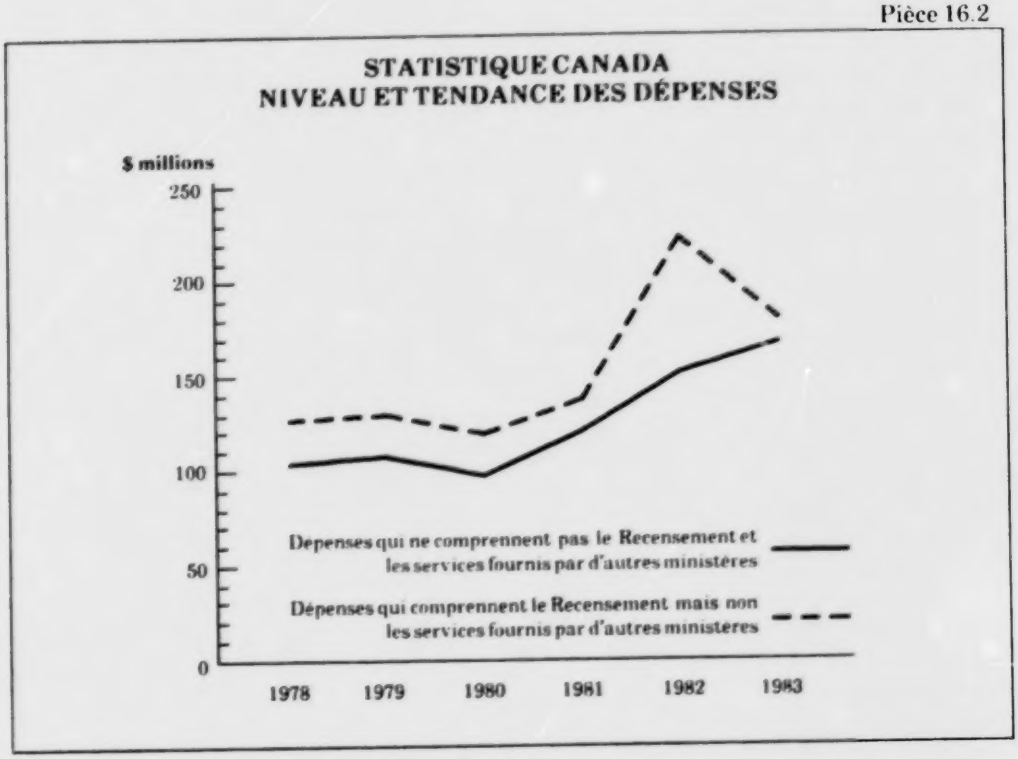


16.18 Les attributions de Statistique Canada sont très étendues et elles englobent toutes les sphères pertinentes de la structure et du fonctionnement de la société canadienne. L'organisme doit recueillir et diffuser des données qui touchent les aspects social et économique de la vie de la majorité des Canadiens. Il est tenu d'accomplir cette tâche avec

impartialité, que l'information recueillie soit favorable ou défavorable au gouvernement du jour.

16.19 On fait sans cesse appel à l'organisme pour produire des statistiques meilleures et plus nombreuses. Toutefois, ses ressources sont limitées et elles n'ont été accrues que très peu au cours des récentes années (voir la pièce 16.2). L'obligation de produire un plus grand nombre de statistiques, tout en assurant la qualité des données actuelles et en veillant à ne pas trop alourdir le fardeau imposé au monde des affaires et aux particuliers, constitue un défi constant.

Pièce 16.2



16.20 Lorsque nous avons entrepris la vérification, le Bureau sortait tout juste d'une période difficile. En effet, au cours des dix années précédentes, il avait été dirigé par quatre statisticiens en chef différents et la qualité de ses produits et de ses pratiques de gestion avait été mise en doute par la presse et par la Chambre des communes. En 1979, le président du Conseil du Trésor, qui était également le ministre chargé de Statistique Canada à ce moment-là, commandait deux études sur les activités du Bureau. C'est ainsi qu'un cabinet national d'experts-conseils a été prié d'examiner les pratiques de gestion de l'organisme et qu'une équipe dirigée par Sir Claus Moser, ancien chef du Service statistique gouvernemental du Royaume-Uni, a été chargée d'en étudier la méthodologie. Les deux équipes ont déposé leur rapport en 1980. En outre, le contrôleur général a entrepris un examen des pratiques de gestion de l'organisme dans le cadre d'une étude d'envergure

gouvernementale sur les pratiques et contrôles de gestion (projet PPCG). Nous avons soigneusement tenu compte des conclusions de ces études tout au long de notre vérification.

Portée de la vérification

16.21 Nous avons axé notre travail de vérification sur cinq éléments clés qui, à notre avis, constituent des points nécessaires à la "survie", puisque chacun d'entre eux est essentiel au bon fonctionnement et à l'efficacité de Statistique Canada.

- **Crédibilité:** l'objectivité du Bureau et l'exactitude de ses produits.
- **Réponse aux besoins des utilisateurs:** la pertinence de ses produits et la façon dont ils sont diffusés.
- **Collaboration des répondants:** la mesure dans laquelle le Bureau contrôle le volume de renseignements qu'il demande aux entreprises et aux particuliers.
- **Confidentialité:** la mesure dans laquelle le Bureau assure le caractère confidentiel des renseignements qu'il reçoit.
- **Contrôles de gestion:** les pratiques qui influent sur l'économie, l'efficience et la mesure de l'efficacité des programmes.

16.22 Dans le cadre de notre étude, nous avons mis au point certains critères et avons examiné les mesures de contrôle précises à l'échelle du Bureau. Nous avons en outre sélectionné des programmes précis qui devaient faire l'objet d'un examen approfondi et de divers sondages.

16.23 Nous n'avons pas évalue la qualité des méthodes statistiques qu'a utilisées l'organisme, Sir Claus Moser s'étant déjà penché sur cette question dans son étude de 1980. Nous avons toutefois tenu compte des conclusions de cette étude lors de notre vérification. Notre propre examen a porté essentiellement sur les contrôles que la direction exerce sur la qualité des programmes statistiques.

Observations et recommandations

La crédibilité

16.24 Il est essentiel que les utilisateurs aient confiance dans les statistiques que publie l'organisme. La crédibilité de Statistique Canada repose en grande partie sur deux facteurs: son objectivité et la fiabilité de ses statistiques.

16.25 **Objectivité.** Nous avons constaté que l'organisme était impartial et objectif en ce qui concerne les statistiques qu'il publie régulièrement. Il a recours à des méthodes fondées sur des concepts scientifiques reconnus, dégagés de toute subjectivité, en ce sens

qu'ils ne favorisent pas arbitrairement un groupe particulier ou une idéologie quelconque. Les employés que nous avons interrogés ont manifesté beaucoup d'autonomie et de souci d'excellence. Qui plus est, les dates de diffusion des statistiques les plus couramment utilisées sont annoncées assez longtemps d'avance et respectées. Ainsi, la date de diffusion des données ne saurait donner lieu à des doutes sur l'impartialité de l'organisme.

16.26 Nous avons relevé une initiative qui devra être surveillée de près de crainte que la réputation d'objectivité du Bureau ne soit mise en doute. Statistique Canada attache une importance de plus en plus marquée aux études analytiques. Celles-ci visent à fournir une meilleure compréhension des conditions économiques et sociales. En outre, en s'efforçant d'analyser les données et d'en tirer des conclusions, les statisticiens décèlent les lacunes qui s'y trouvent et les besoins d'expansion et de modification, ce qui permet d'assurer, d'une façon soutenue, la pertinence de la base d'information statistique. De plus, les statisticiens qui participent directement à la collecte des données en connaissent bien les qualités et les faiblesses.

16.27 Ces analyses présentent toutefois un danger bien connu: leurs conclusions se prêtent aux allégations voulant qu'elles soient favorables à un point de vue particulier. Certaines études de l'organisme ont été critiquées en ce sens. Les critiques et les discussions peuvent être saines. Cependant, la crédibilité du Bureau repose sur la perception qu'ont les gens de son impartialité et de son objectivité.

16.28 Ce danger que présentent les études analytiques peut être minimisé par les cadres supérieurs s'ils exercent un jugement professionnel convenable et s'ils établissent un processus d'examen par les pairs. Quoique l'organisme exerce un contrôle sur la qualité de ses études analytiques, grâce à des examens non officiels des pairs, les procédés actuels sous ce rapport devraient être renforcés. En effet, il n'y a aucune ligne directrice officielle au sujet de ces examens. De telles lignes directrices pourraient traiter du besoin de coordonner l'examen indépendamment de l'auteur, de choisir des critiques objectifs et de consigner le processus.

16.29 Statistique Canada devrait, afin de sauvegarder sa réputation d'impartialité, exiger un examen des études analytiques avant leur publication. Il faudrait exercer un contrôle afin de s'assurer que cette exigence est respectée.

Commentaire du Bureau: Statistique Canada a été très peu critiqué à propos de l'objectivité de ses études analytiques. Selon l'organisme, le fait de trop insister sur le risque de subir des critiques gênerait ce dernier dans le développement sain et nécessaire de son aptitude à servir l'intérêt public ainsi que dans l'évolution de son mandat dont il s'acquitte en analysant les données qu'il recueille. Par conséquent, l'organisme continuera à mettre l'accent qui convient sur le travail analytique et il cherchera à minimiser les risques, comme il l'a fait par le passé, en choisissant les sujets appropriés à analyser, en établissant une distinction nette entre hypothèses, interprétations et faits et en utilisant les techniques scientifiques appropriées. Statistique Canada s'assure que ces exigences sont satisfaites à l'aide d'un examen effectué par des spécialistes et

d'une supervision de qualité. Ces procédés ont été établis il y a longtemps au sein de l'organisme et ils ont été utilisés sous une forme ou sous une autre, mais ils seront articulés de façon plus explicite grâce à l'établissement de critères et de processus plus officiels d'examen des études analytiques.

16.30 **Fiabilité.** Dans le domaine de la statistique, la fiabilité absolue est impossible à atteindre et elle constitue sans doute un objectif peu réaliste. Cependant, on peut tenter de rendre les statistiques aussi fiables que l'exigent les fins principales auxquelles elles sont destinées. Cela représente un défi considérable pour Statistique Canada qui doit rester dans les limites d'un budget fixe, publier des statistiques dans un délai raisonnable et éviter d'accabler les répondants de demandes.

16.31 Le Bureau mène diverses activités qui aident à assurer la fiabilité de ses produits. Par exemple, la recherche méthodologique dont est chargée la direction de la Méthodologie des deux secteurs de la statistique a permis la mise au point de plans et de méthodes d'échantillonnage très perfectionnés. Des projets de recherche continue sur d'autres moyens de recueillir des données ont également été mis en oeuvre. L'organisme a mis au point un programme de formation par étapes grâce auquel les nouveaux diplômés d'universités deviennent des méthodologistes compétents sur une période de plusieurs années. Les directeurs de programme s'efforcent en outre de mettre sur pied des systèmes de contrôle et d'imputation visant à assurer l'intégrité des données. On est en train de consigner dans des documents appropriés la méthodologie à laquelle ont recours les directeurs, ce qui devrait favoriser son application uniforme.

16.32 Dans son étude sur la méthodologie du Bureau publiée en 1980, l'équipe Moser signale qu'au chapitre de la qualité des données, ils ont été impressionnés par ce qu'ils ont remarqué...Quant à l'optimisation, l'exactitude et la qualité générale, la plupart des séries principales peuvent se classer parmi les meilleures du monde. Ces propos s'appliquent surtout à l'Enquête sur la population active, au Système de comptabilité nationale et à l'Indice des prix à la consommation.

16.33 Il ressort des entretiens que nous avons eus avec plusieurs utilisateurs bien informés que ces derniers sont en général satisfaits de la fiabilité des statistiques publiées par le Bureau. Nous nous inquiétons toutefois du fait que même ces utilisateurs ne sont peut-être pas toujours conscients des réserves qui s'imposent à l'endroit des données, comme on l'explique en détail, plus loin dans le présent chapitre.

16.34 En dépit de ses observations préalables, l'équipe Moser a néanmoins signalé qu'elle était inquiète de la détérioration du "stock méthodologique" de l'organisme et elle a tout particulièrement fait allusion à des facteurs qui influent sur la qualité des données, comme la détérioration des points de référence et des bases d'où sont tirés les échantillons des enquêtes. Le Bureau a adopté certaines mesures correctives visant à affermir sa fonction de méthodologie. Toutefois, des améliorations s'imposent toujours dans les domaines suivants.

16.35 **Méthodologie.** Les gestionnaires de programme du Bureau sont secondés par une équipe de méthodologistes dans chacun des secteurs de la Statistique économique et de la Statistique sociale. Ces méthodologistes sont très compétents et, dans certains cas, ils sont reconnus sur le plan international. Toutefois, les spécialistes en méthodologie sont peu nombreux, compte tenu de la demande de leurs services, de sorte qu'il existe des programmes qui, selon leurs directeurs, n'ont pas reçu toute l'attention voulue de la part des méthodologistes.

16.36 Nous avons constaté qu'il n'y avait pas de normes ou de lignes directrices pour indiquer aux employés les procédés convenables à suivre lors de la conception de la méthodologie. Ces lignes directrices pourraient porter, par exemple, sur la conception des échantillons, sur l'utilisation de concepts uniformes et sur les exigences à respecter lors de la conception des questionnaires et de leur mise à l'essai. En 1980, le Bureau a rédigé, sous forme d'ébauche, un document intitulé "Survey Design Standards and Guidelines". Ce document visait, entre autre,

- à déterminer les méthodes à suivre pour la conception des enquêtes de Statistique Canada et à faire en sorte que tous les facteurs importants qui influent sur la qualité des données et sur leur utilisation éventuelle soient pris en considération au moment de la conception;

- à fournir une série de normes et de lignes directrices à respecter dans les enquêtes actuelles et futures de Statistique Canada.

16.37 On a défini le terme "enquête" comme représentant, en général, toute activité de collecte de données, y compris les enquêtes par échantillonnage, les recensements et l'utilisation des dossiers administratifs à des fins de statistiques.

16.38 Cette ébauche de normes et de lignes directrices de 1980 n'a été ni terminée ni publiée. On nous a avisé que la question était de nouveau examinée par le Comité des méthodes et normes du Bureau.

16.39 **Le Bureau devrait établir des lignes directrices englobant tous les aspects de la conception des statistiques, afin de fournir à son personnel un cadre pour l'établissement d'une méthodologie valable.**

Commentaire du Bureau: Dans un travail précédent portant sur l'élaboration de lignes directrices relatives à l'établissement d'une méthodologie, Statistique Canada a constaté qu'étant donné la diversité des programmes statistiques, ces lignes directrices devraient être très générales. Par conséquent, l'on s'est demandé si elles pouvaient être d'une réelle utilité. Le rapport de vérification n'indique pas que le travail statistique de l'organisme se ressentait de l'absence d'un ensemble officiel de lignes directrices. L'organisme s'assure d'une méthodologie adéquate en se dotant, dans ce domaine, d'un personnel de calibre international, en élaborant un programme de formation pour les nouveaux diplômés d'universités, en consignant les méthodes actuelles, en établissant

des équipes de méthodologistes et en menant des recherches méthodologiques dans chacun des deux domaines d'action, et en créant une variété de mécanismes concrets visant à coordonner et à stimuler le travail de recherche et de développement en méthodologie. Néanmoins, comme l'organisme cherche toujours à s'assurer qu'il utilise au mieux une méthodologie de pointe, il continuera à étudier l'aspect pratique de cette recommandation.

16.40 Évaluation et indication de la qualité. Selon un aperçu récent de la stratégie du Bureau, "l'une des responsabilités essentielles dans la mise au point d'informations statistiques consiste à prendre toutes les mesures scientifiques raisonnables pour évaluer et exprimer le degré d'incertitude rattaché à l'information". Il est essentiel que l'utilisateur ait accès à des renseignements suffisants pour lui permettre de déterminer si les données se prêtent à une utilisation précise. La fiabilité en elle-même est un concept multidimensionnel qui est difficile à quantifier. Bien que nous soyons conscients que les évaluations de la qualité sont coûteuses et prennent beaucoup de temps, elles sont essentielles à la crédibilité du Bureau et à l'utilité de ses produits.

16.41 En 1977, le Bureau publiait une politique qui prescrivait que la qualité des statistiques devait être mesurée et divulguée. Cette politique n'a été ni appliquée ni contrôlée d'une façon uniforme. Bien que certaines publications, comme celle sur la population active, fournissent une information poussée sur la méthodologie d'enquête et la fiabilité des résultats publiés, le Bureau n'évalue pas convenablement dans d'autres cas la qualité de ses statistiques ou, s'il l'évalue, il ne la divulgue pas lorsqu'il est raisonnable de le faire.

16.42 Par exemple, en ce qui concerne les statistiques sur le commerce extérieur, l'organisme fournit de l'information sur la source de ses données, mais il n'informe pas les utilisateurs de la qualité des statistiques publiées. Bien qu'il soit d'avis que ses estimations du niveau général des importations sont fiables, il sait depuis quelque temps que la classification des importations par marchandises dans ses publications renferme probablement des erreurs importantes en raison de lacunes des dossiers administratifs utilisés pour compiler les données. On ne met pas suffisamment les utilisateurs en garde au sujet de la qualité des données sur les marchandises. Celles-ci sont utilisées couramment par le ministère des Finances, le Tribunal anti-dumping, le ministère de l'Industrie et du Commerce et le ministère des Affaires extérieures pour établir les tarifs et mener des négociations internationales.

16.43 Le Bureau devrait établir et diffuser des normes de qualité pour ses statistiques, conformément à la ligne directrice de 1977. La mesure dans laquelle cette ligne directrice est respectée devrait faire l'objet d'un contrôle.

Commentaire du Bureau: Le Bureau tient vivement à ce que soit respectée la ligne directrice de 1977 et il poursuivra ses efforts en vue d'étendre son champ d'application au-delà des principaux domaines qui apparaissent dans les rapports de l'organisme et qui satisfont maintenant aux exigences de ce dernier. Toutefois, cette recommandation, telle qu'elle est formulée, ne pourrait être mise

en oeuvre complètement, puisqu'il est impossible de produire des "mesures d'évaluation de la qualité" pour bon nombre de statistiques, particulièrement pour celles qui sont intégralement composites. La ligne directrice de 1977 reconnait explicitement ce fait et elle exige une description complète des renseignements disponibles concernant les limites éventuelles de la qualité, y compris, évidemment, les mesures d'évaluation de la qualité, lorsqu'on peut les obtenir.

16.44 Le niveau de fiabilité requis des statistiques constitue un des facteurs importants qui influent sur leur coût. En réponse à une question du Comité permanent des prévisions budgétaires en général, l'organisme a déclaré que, "afin de réduire les coûts et le fardeau imposé aux répondants, il avait recours au plus petit échantillon possible qui permette d'assurer le niveau de fiabilité nécessaire". Nous n'avons pu déterminer si, au niveau de la planification ou de la gestion des séries de données, la direction établissait, dans la mesure du possible, des objectifs explicites concernant le niveau de fiabilité des statistiques, en fonction de l'usage auquel ces statistiques sont surtout destinées. Par exemple, les produits que nous avons examinés ne portaient aucune indication en rapport avec les taux de réponses exigées pour les questionnaires envoyés ou avec l'exactitude des statistiques par rapport à l'usage auquel elles sont destinées. Cette situation est insatisfaisante. Ainsi, il pourrait y avoir production de statistiques qui ne sont pas suffisamment précises, ce qui pourrait influer sur la crédibilité du Bureau; ou encore les statistiques pourraient être trop précises pour le but visé, ce qui est susceptible d'entraîner des coûts injustifiés.

16.45 Le Bureau devrait fixer des objectifs raisonnables de fiabilité des statistiques en fonction de l'usage que l'on fait de ces dernières et du coût de leur collecte. La réalisation de ces objectifs devrait être assujettie à un contrôle et faire l'objet d'un rapport à la haute direction.

Commentaire du Bureau: Le Bureau approuve l'objectif fondamental de cette recommandation mais il estime qu'il faudrait utiliser des méthodes moins mécanistes pour bien se conformer à cet objectif.

Il existe deux problèmes qui sont indirectement liés au travail accompli par l'organisme. Tout d'abord, toute série ou toute compilation statistique est habituellement utilisée dans divers contextes par différents utilisateurs et, par conséquent, cela donne lieu à des attentes bien différentes quant au niveau de fiabilité. L'organisme ne connait pas, et ne peut connaître, toute la portée et la complexité de ces utilisations et n'a, dans aucun cas, de base objective lui permettant d'évaluer l'importance relative de ces diverses utilisations. Le deuxième problème d'ordre technique est attribuable à plusieurs éléments, notamment les nombreux facteurs qui influencent la fiabilité d'une série statistique particulière, l'incapacité de mesurer un grand nombre d'entre eux et, par conséquent, l'impossibilité de produire une seule mesure globale qui servirait à évaluer la fiabilité de ces séries.

L'organisme évalue la fiabilité de ses résultats par rapport aux besoins des utilisateurs et aux coûts; il analyse à cette fin les réactions du marché à l'aide de

consultations régulières avec ses principaux utilisateurs, ainsi qu'au moyen d'évaluations systématiques des programmes. De plus, l'organisme contrôle de façon continue la qualité de son produit et ses frais d'exploitation à l'aide de diverses mesures appropriées aux circonstances (taux de reponses, estimations des écarts, taux des erreurs probables de contrôle, etc.) il tient compte des résultats de ces évaluations dans le processus de production continue. Les cas de statistiques "trop techniques" au point de vue de la qualité et, par conséquent, les ressources utilisées inutilement sont vraiment rares (nous n'avons relevé aucun exemple courant au cours de la vérification); de plus, l'organisme a abandonné tout programme statistique qui n'était plus rentable.

16.46 **Garantie de la qualité.** Comme on le mentionne plus haut, les directeurs de programme font des efforts louables pour assurer la qualité des données qu'ils publient. Toutefois, à l'heure actuelle, le Bureau n'a aucun mécanisme de garantie de la qualité, qui soit indépendant des chefs de service et conçu de manière à évaluer périodiquement les méthodes et les autres mesures adoptées par les directeurs de programme afin d'assurer la qualité des statistiques et à faire rapport à ce sujet. La mise en place de ce mécanisme de garantie de la qualité est d'autant plus importante en cette période où les budgets sont limités, où les directeurs de programme jouissent d'une grande autonomie, où il n'y a pas de lignes directrices en matière de méthodologie et où il y a pénurie de méthodologistes bien entraînés. La direction a récemment reconnu ce besoin. Son plan de gestion prévoit la mise au point d'un mécanisme de garantie de la qualité au cours du premier trimestre de 1984.

16.47 **La direction devrait voir à ce que le mécanisme de garantie de la qualité qu'elle prévoit adopter soit accompagné d'un processus de contrôle indépendant afin que les cadres supérieurs soient mis au courant des résultats pertinents.**

Commentaire du Bureau: Le Bureau accepte cette recommandation. Le mécanisme de garantie de la qualité devrait entrer en vigueur en 1984 dans le cadre du plan de gestion du Bureau. Ce processus sera conçu de façon à être distinct des activités de production et du cadre d'obligation de rendre compte qui s'y rattache.

16.48 En ce qui concerne la garantie de la qualité, il est très avantageux d'avoir un organisme statistique central comme Statistique Canada, car cela permet, entre autres, d'intégrer et de comparer des statistiques qui proviennent d'une gamme étendue de programmes. Lorsqu'il effectue cette intégration et cette comparaison, l'organisme est en mesure de relever les contradictions dans les résultats des divers programmes et de prendre les mesures correctives qui s'imposent. Le Système de la comptabilité nationale constitue un des principaux instruments utilisés par Statistique Canada pour effectuer cette intégration. En établissant la comptabilité nationale, l'organisme rassemble les résultats de ses enquêtes économiques. En se fondant sur ces données, il a décelé des sous-estimations dans les résultats de deux de ses principales enquêtes, soit celle du commerce de détail et celle du revenu du travail.

16.49 L'enquête du commerce de détail permet de fournir une estimation de la valeur du commerce de détail grâce à un sondage auprès des établissements de vente au détail.

Toutefois, en comparant les résultats de cette enquête avec d'autres indicateurs économiques, la division qui établit la comptabilité nationale a conclu que l'enquête du commerce de détail sous-estime la valeur de ce commerce. En guise de compensation, l'organisme majore les résultats de l'enquête du commerce de détail avant de les utiliser pour l'établissement de la comptabilité nationale. Cette majoration pour 1971 se situait à 2,2 p. 100 mais depuis 1975, l'ajustement annuel s'est élevé à plus de 12 p. 100. Pour 1982, la rectification a été de 13,5 p. 100 ($ 13 milliards).

16.50 La division qui effectue l'enquête sur le commerce de détail sait depuis au moins sept ans que son enquête mensuelle comporte une sous-estimation de ce commerce, mais elle met en doute l'ampleur de la sous-estimation. Elle estime que celle-ci est de beaucoup inférieure à 13 p. 100. Cette divergence d'opinions n'a pas été résolue. En outre, l'organisme ne fait pas part de cette sous-estimation aux lecteurs de sa publication sur le commerce de détail.

16.51 Une partie du problème est attribuable au fait que l'organisme n'a pas effectué de recensement des détaillants depuis 1971. Un tel recensement ou un dénombrement complet des détaillants aurait servi de point de référence permettant de mesurer l'exactitude des résultats des enquêtes subséquentes. On a refusé à l'organisme les fonds nécessaires à la tenue d'un nouveau recensement des détaillants en 1976 et en 1981. Ne disposant d'aucun point de repère satisfaisant depuis plusieurs années, l'organisme examine maintenant d'autres mesures susceptibles d'améliorer la qualité de son enquête sur le commerce de détail. Ces mesures comportent une plus grande utilisation des dossiers de l'impôt sur le revenu. Il est encore trop tôt pour déterminer si les nouvelles mesures permettront de corriger le problème de sous-estimation de l'enquête.

16.52 L'insuffisance ou l'inexactitude des listes d'entreprises, ou "bases de sondage", desquelles les échantillons d'enquête sont tirés, constitue un autre facteur qui contribue probablement à la sous-estimation des données du commerce de détail. Si les listes d'entreprises sont inexactes ou incomplètes, cela influe sur la fiabilité des enquêtes qui en dépendent. Le registre des entreprises du Bureau sert de base de sondage pour l'enquête sur le commerce de détail. Le Bureau reconnaît le fait que ce registre des entreprises, qui est fondé sur les dossiers fiscaux, est incomplet car, au moment de son établissement, il n'a pu inclure les entreprises sans employés et que les mises à jour du document retardent trop. En conséquence, plusieurs divisions complètent leurs listes fondées sur le registre des entreprises en obtenant des renseignements d'autres sources.

16.53 L'exactitude du registre des entreprises n'a pas été évaluée, mais l'organisme entend bien le faire. Celle des diverses listes des divisions est également inconnue. Statistique Canada dépense $ 3 millions par année pour produire le registre des entreprises. Le coût de production des listes des divisions n'est pas connu. Étant donné que la qualité de toutes les enquêtes commerciales effectuées par le Bureau est fonction de l'exactitude des bases de sondage, il est essentiel d'évaluer et de rationaliser le registre des entreprises, de même que les listes des divisions qui s'y rapportent.

16.54 En ce qui concerne le revenu du travail, l'enquête faite auprès des employeurs et utilisée jusqu'au début de 1983 fournissait des estimations initiales du revenu du travail qui étaient de $2 milliards (ou 1 p. 100 inférieures) annuellement aux données utilisées pour le calcul du PNB. Bien que cet écart ne soit pas considérable en pourcentage, il est appréciable si l'on tient compte de l'importance que revêt le revenu du travail aux yeux de nombreux auteurs de prévisions économiques, dont le ministère des Finances. Le Bureau sait depuis plusieurs années qu'il est fort possible que les résultats de son enquête auprès des employeurs soient sous-estimés. Les utilisateurs ont commencé à exprimer leur insatisfaction en 1974. En 1976, l'organisme s'est attaqué au problème et il a conçu une nouvelle enquête qui devait être au point en 1981. Or, elle vient tout juste de commencer. Il est trop tôt pour déterminer si cette nouvelle enquête sera fructueuse.

16.55 **Le Bureau devrait éliminer les écarts qui existent entre la comptabilité nationale et ses deux principales enquêtes sous-jacentes. Les problèmes relevés grâce au mécanisme d'intégration du système de comptabilité nationale devraient être corrigés le plus rapidement possible.**

Commentaire du Bureau: Comme le mentionne le Rapport, le Bureau a déjà mis en oeuvre d'importants programmes en vue de résoudre le problème de la sous-estimation relativement aux données des enquêtes sur le commerce de détail et le revenu du travail.

En ce qui a trait aux estimations du commerce de détail, l'on sait depuis longtemps que la prise de mesures rectificatives dépend en grande partie de la disponibilité de données de référence fiables – ce qui constitue d'ailleurs l'une des recommandations du présent rapport. Toutefois, les tentatives qu'a effectuées l'organisme en vue d'acquérir des ressources pour entreprendre un recensement complet de la commercialisation et des services, ce qui aurait fourni un tel point de référence, se sont avérées vaines tant en 1976 qu'en 1981. Par conséquent, le Bureau a pris, pour l'année de référence 1982, des mesures visant à supprimer les écarts; il s'agit en fait d'une enquête sur les secteurs du commerce de detail qui englobe tous les gros détaillants et comprend des renseignements d'ordre fiscal sur les petits détaillants. Bien qu'elle soit moins efficace qu'un recensement détaillé, cette méthode fournira des points de référence opportuns ainsi que des taux plus à jour concernant les dépenses soit des commerces, soit des particuliers et aidera, par conséquent, à bien répartir les dépenses touchant le secteur de la consommation.

Quant aux estimations relatives au revenu du travail, l'organisme a déjà pris des mesures correctives et il utilise un sondage mensuel révisé portant sur les trois éléments d'où sont tirées les données sur le revenu, c'est-à-dire, l'emploi, la paye et les heures de travail. L'organisme mène présentement une enquête entièrement nouvelle mais, comme le rapport l'indique, il est encore trop tôt pour en évaluer les résultats.

L'organisme accepte volontiers la seconde partie de cette recommandation. Toutefois, advenant que les problèmes relevés grâce au mécanisme d'intégration du système de comptabilité nationale ne seraient pas "corrigés le plus rapidement possible", cela ne dénoterait pas un manque d'empressement de la

part des gestionnaires compétents: cela serait plutôt attribuable au fait qu'il s'agit de problème de grande envergure et qu'il est très difficile de les resoudre dans un court laps de temps.

16.56 Le Bureau devrait prendre les mesures voulues afin d'assurer le maintien de bases de sondage économiques et saines pour les statistiques économiques.

Commentaire du Bureau: Le Bureau prend actuellement les mesures voulues afin d'assurer le maintien de bases de sondages économiques et saines pour les statistiques économiques et continuera d'agir en ce sens. Il a été prouvé, d'après ce qui s'est fait au Canada et ailleurs, que les registres des entreprises fondés sur d'importants systèmes administratifs (tels que la liste annuelle des employeurs établie par Revenu Canada) constituaient la méthode la plus solide et la plus économique pour établir des bases de sondages qui servent aux statistiques économiques; au Canada, l'on se sert de cette méthode pour constituer le registre central des entreprises. Bien qu'elle soit la meilleure source dont nous pouvons disposer, cette liste conçue à partir du rôle de l'impôt n'est pas sans créer de problèmes: en effet, il n'y a pas de mises à jour en ce qui concerne les entreprises qui n'ont pas d'employés, cette liste peut être modifiée par suite de nouvelles mesures administratives et elle n'est pas à jour au moment même où elle expose les créations et les dissolutions d'entreprises. Par conséquent, un certain nombre de listes de divisions, qui proviennent toutes du registre central, sont établies pour l'une des deux raisons suivantes: aller au-delà, dans le cas d'une application précise, des limites connues du registre central des entreprises, ou profiter des économies que procure le traitement de listes plus restreintes.

16.57 Le Bureau devrait prendre des mesures appropriées pour mieux protéger la qualité de ses statistiques sur la commercialisation et les services en s'assurant qu'il existe des données de référence fiables.

Commentaire du Bureau: Cette recommandation indique pertinemment que les statistiques sur la commercialisation et les services constituent un secteur particulièrement difficile lorsqu'il faut effectuer l'étalonnage régulier du programme statistique actuel à l'aide de données de référence plus détaillées. Comme il a été mentionné à la suite d'une recommandation précédente, le Bureau a tenté, à plusieurs reprises, d'obtenir les fonds nécessaires à la tenue d'un recensement sur la commercialisation et les services, mais ses tentatives ont été vaines. Étant donné l'urgence du problème, l'organisme prend actuellement d'autres mesures qui nécessiteront moins de ressources mais qui, par ailleurs, produiront des renseignements moins complets.

Réponse aux besoins des utilisateurs

16.58 Pour répondre aux besoins des utilisateurs, les produits de l'organisme doivent être pertinents, opportuns et diffusés de façon appropriée.

16.59 **Pertinence.** Le Bureau a pour mandat de fournir les renseignements nécessaires à la mise au point de politiques et de programmes sociaux et économiques et à la compréhension de la société canadienne. Autre volet de ce vaste mandat: Statistique Canada est l'organisme national chargé de collaborer avec les ministères et organismes de tous les niveaux du gouvernement afin de répondre le mieux possible aux besoins des utilisateurs. En tout temps, la façon dont Statistique Canada fait usage de ses produits et de ses services traduit son interprétation de ce mandat.

16.60 Notre travail a démontré que la gamme de produits du Bureau était certainement pertinente. Cette gamme qui comporte plus de 500 programmes statistiques a évolué au cours d'une longue période et il est clair qu'elle a été légèrement modifiée pour répondre aux besoins des utilisateurs. Presque tout le budget de l'organisme est consacré à la production des statistiques exigées par la loi ou destinées à répondre à des besoins bien connus du gouvernement. Il y a, par exemple, le Recensement de la population, l'Indice des prix à la consommation, le Système de comptabilité nationale et les statistiques sur le chômage. Nous n'avons trouvé aucun cas où Statistique Canada dépensait des sommes importantes sur des produits qui n'étaient d'aucune utilité précise.

Recensement de la population dans le nord du Canada

16.61 Il y a une consultation poussée avec les principaux utilisateurs des produits du Bureau. Nous avons constaté que le Statisticien en chef s'efforçait de réagir aux besoins du gouvernement. Le fait, assez récent, que l'organisme ait accès aux documents du Cabinet et

qu'il soit représenté aux réunions de trois portefeuilles gouvernementaux (Développement économique et régional, Développement social et Services au gouvernement) favorise la communication fréquente entre les membres de la haute direction et les représentants d'autres ministères du gouvernement et, par le fait même, aide l'organisme à prévoir les besoins en information du gouvernement fédéral.

16.62 Il est ressorti des entretiens que nous avons eus avec plusieurs utilisateurs importants, dont les gouvernements fédéral et provinciaux, que les produits de l'organisme étaient en général satisfaisants et utiles, malgré certaines lacunes, aussi bien en ce qui concerne le sujet traité que les détails.

16.63 Dans un secteur où le volume de la demande est infini, il y aura toujours des écarts dans les domaines de renseignements. D'autre part, il est probable que presque n'importe quelle information produite serve d'une manière quelconque à certains utilisateurs. Cependant, l'organisme utilise-t-il ses ressources de la façon la plus efficace possible? La réponse est fonction de la façon dont l'organisme établit ses priorités, de la façon dont il évalue les options en matière de services et de la mesure dans laquelle son évaluation de la gamme de ses produits est critique. Voici certaines étapes que l'organisme peut suivre pour améliorer la façon dont il procède actuellement pour fixer les priorités:

- *Recueillir systématiquement la rétroaction des utilisateurs, évaluer cette information et classer les demandes par catégorie.* À l'heure actuelle, les directeurs de programme et les chefs de service supérieurs accomplissent cette tâche dans le cadre de leurs responsabilités habituelles de gestion. Quoique l'information recueillie serve à la planification des programmes et à l'établissement d'un ordre de priorités dans les deux principaux secteurs, il y a eu, jusqu'à tout récemment, très peu d'évaluations coordonnées des options à l'échelle du Bureau. Il pourrait s'ensuivre que les secteurs visent certains objectifs prioritaires qui leur sont propres, sans tenir compte de l'équilibre nécessaire au programme d'ensemble du Bureau.

- *Offrir un service général équilibré aux divers utilisateurs.* La haute direction doit veiller à assurer un équilibre convenable entre la réponse aux besoins du gouvernement à tous les niveaux et la réponse aux besoins du secteur privé. Il faut également établir des priorités générales pour pouvoir choisir entre différents domaines et décider, par exemple, s'il faut investir dans des statistiques plus axées sur les affaires que sur le secteur de la santé, ou vice versa. En dernier lieu, la direction doit communiquer des priorités très claires qui permettent de déterminer s'il faut améliorer la qualité et l'utilité des programmes actuels plutôt qu'investir dans de nouveaux programmes.

  Pour le moment, il existe quelques lignes directrices explicites dans ces domaines et les décisions, dans la plupart des cas, ne semblent pas être fondées sur des objectifs explicites ou sur un plan à long terme.

- *Exiger des directeurs qu'ils évaluent l'équilibre dans le domaine examiné, le délai de production, l'à-propos et la fréquence propres à chaque programme et qu'ils fassent rapport à ce sujet.* Ces facteurs constituent les éléments clés qui

permettent de déterminer les coûts et l'utilité d'un programme statistique. En général, plus les statistiques sont étendues et détaillées, plus elles sont coûteuses et plus il faut mettre de temps à les produire. De même, il faut souvent en arriver à un compromis entre l'exactitude et le délai de production des statistiques.

À l'heure actuelle, les directeurs ne sont pas obligés d'évaluer leurs programmes d'une façon soutenue. Nous avons constaté que les directeurs qui évaluaient leurs programmes accomplissaient cette tâche d'une façon plus ou moins approfondie selon le cas. Il n'existe donc aucun système structuré visant à aviser la haute direction des déséquilibres éventuels des programmes.

Établir un Conseil national de la statistique. Afin d'aider à l'établissement des priorités, le rapport Moser, ainsi que les études du cabinet national d'experts-conseils dont il a déjà été question, ont recommandé la mise sur pied d'un Conseil national de la statistique. Un tel conseil, composé de conseillers supérieurs indépendants qui représentent divers intérêts et utilisateurs, pourrait offrir des conseils au statisticien en chef sur un grand nombre de questions dont la fixation des priorités. Un conseil de ce genre existe déjà en Australie, et un examen de ses rapports a démontré qu'un tel organisme peut être d'une grande utilité pour le statisticien en chef. On nous a dit que le Bureau avait songé à établir un tel conseil.

16.64 Il est clair que l'organisme a reconnu le besoin d'améliorer son processus de planification et d'établissement d'un ordre de priorités. Il a nommé un directeur de la planification générale et il a organisé des conférences annuelles à l'intention de ses cadres supérieurs. Ses plans de gestion comprennent des projets qui ont pour but de fournir des lignes directrices aux directeurs pour la surveillance du rendement de leurs programmes et la présentation, à la haute direction, de rapports structurés sur les diverses options en matière de programmes. Les plans prévoient également l'établissement d'objectifs à court et à long terme pour le Bureau et la surveillance du respect de ces objectifs par les chefs de service. Au moment de notre vérification, ces initiatives n'étaient pas suffisamment avancées pour en permettre l'évaluation.

16.65 Le Bureau devrait poursuivre ses initiatives récentes pour améliorer les processus de prise de décisions en rapport avec l'établissement d'objectifs et l'équilibre de ses programmes particuliers.

Commentaire du Bureau: Le Bureau continuera effectivement à poursuivre l'objectif de cette recommandation par divers moyens. L'on sait néanmoins qu'il n'est pas possible et qu'il ne sert à rien d'établir une série particulière de priorités car les programmes de l'organisme sont complexes et incommensurables; l'on n'est donc pas en mesure d'établir des critères qui soient utiles au point de vue opérationnel. De plus, tel que le mentionne le rapport de vérification, une très forte proportion des produits de l'organisme sont fixés par la loi ou sont destinés à répondre à des besoins bien connus et, en grande partie, immuables, du gouvernement et du public. Par conséquent, la latitude dont dispose l'organisme pour sa planification est assez limitée.

16.66 Statistique Canada devrait continuer à envisager la formation d'un Conseil national de la statistique et en arriver à un consensus sur la faisabilité de ce projet au Canada.

Commentaire du Bureau: Des conseils nationaux de la statistique existent sous bien des formes dans plusieurs pays; le rapport a mentionné celui de l'Australie, par exemple. Par ailleurs, plusieurs pays, dont le Royaume-Uni et les États-Unis, où le domaine de la statistique est très développé, n'ont pas établi ce type d'organisation. Au cours de la dernière décennie, cette question a été étudiée soigneusement et à maintes reprises au Canada; mais jusqu'à présent, l'on a jugé que les avantages que pourrait procurer une telle organisation ne seraient pas suffisants pour compenser les difficultés qu'il y aurait à confier à une seule organisation de spécialistes de l'extérieur qui travaillent à temps partiel le soin de fournir des conseils sur le traitement de la très grande diversité des activités du programme de Statistique Canada. L'organisme a depuis longtemps conclu des ententes avec le gouvernement et avec l'industrie afin d'établir des consultations qui ont été d'ailleurs très fructueuses; en effet, l'on a mené à bien la plupart des tâches qu'accomplirait un Conseil officiel. L'organisme a donc choisi, pour le moment présent, de continuer à fonctionner de cette façon et d'étendre, au besoin, ce type de consultations aux secteurs discrets et définissables de la statistique (par exemple, la mesure des prix).

16.67 Fréquence et délai de production. Par fréquence, on entend le rythme auquel les statistiques sont produites (c'est-à-dire mensuellement ou trimestriellement) et par délai de production, l'intervalle entre la fin de la période d'enquête et la date de publication des statistiques. Ces deux facteurs influent considérablement sur les coûts.

16.68 Il n'y a rien d'explicite qui permette d'affirmer que l'organisme évalue d'une façon structurée le rythme de production de ses produits, bien qu'on nous ait affirmé que cette question a été examinée au cours du processus de planification qui s'est déroulé en 1982-1983. Un examen des publications du Bureau démontre que plus de 90 p. 100 des documents sont produits annuellement ou à des intervalles plus rapprochés. Il est probable que l'organisme puisse réaliser certaines économies en déterminant, au moyen d'un examen systématique, s'il est vraiment nécessaire de produire des statistiques aussi fréquemment. Par exemple, est-il vraiment utile de produire mensuellement les statistiques concernant les restaurants, les traiteurs et les brasseries ou semestriellement les statistiques concernant la production de miel? Serait-il possible de réaliser des économies, tout en demeurant efficace, en publiant ce genre de statistiques, et d'autres encore, à des intervalles moins rapprochés?

16.69 En ce qui concerne le délai de production des statistiques, nous avons constaté que des calendriers étaient établis et qu'ils étaient respectés, et que les utilisateurs semblaient satisfaits en général. Le Bureau s'est efforcé de mettre les données à la disposition des utilisateurs dans un délai raisonnable, bien que, dans de nombreux cas, les données seraient plus utiles si elles étaient publiées plus rapidement. Certaines séries de statistiques clés, comme l'Indice des prix à la consommation et le taux de chômage, sont publiées très rapidement. Par exemple, le taux de chômage qui est établi d'après des enquêtes menées chaque mois dans 56 000 demeures est publié au plus tard le onzième jour

du mois suivant. D'autres documents, comme la publication sur l'hébergement des voyageurs, sont publiés jusqu'à un an ou plus après la période de référence. Il y a danger, dans ces cas, que les données perdent leur utilité pour bon nombre d'utilisateurs.

16.70 Par contre, les utilisateurs ont tendance à n'avoir qu'une préoccupation: un délai de production plus court. Cette tendance est dangereuse, car, sans mesures de contrôle, certains programmes se plieront à ces pressions sans tenir compte de ce qu'il peut en coûter éventuellement au Bureau. En effet, la réduction des périodes de production afin d'accélérer la diffusion des données a des répercussions sur les exigences en matière de dotation et de niveaux d'efficacité. Toutefois, il n'est pas certain que la haute direction évalue systématiquement et remet en question les délais de production de ses statistiques, en fonction des coûts et des besoins des divers utilisateurs.

16.71 La direction devrait examiner régulièrement le rythme et le délai de production des statistiques et les évaluer en fonction des besoins des utilisateurs et des coûts.

> *Commentaire du Bureau: Le processus officiel d'examen se fait de façon plus systématique grâce au mandat de la fonction d'évaluation des programmes et grâce a un examen de la gestion, mene de concert avec la planification qui se fait dans le contexte d'une nouvelle structure détaillée de planification opérationnelle. Des évaluations de programmes de même que l'examen continu de la gestion sont axés sur la fréquence et l'à-propos des statistiques et elles continueront de mettre l'accent sur ces deux éléments puisque ce sont des aspects fondamentaux de la quasi-totalité des programmes statistiques.*

16.72 Diffusion. L'une des responsabilités principales de Statistique Canada consiste à tenir les Canadiens au courant de ses constatations. L'organisme s'acquitte de cette tâche de diverses façons – publications, banque de données informatisée appelée CANSIM, service de consultation par téléphone offert aux utilisateurs, séminaires et ateliers à l'intention d'utilisateurs intéressés, communiqués de presse aux médias.

16.73 Les grands utilisateurs des produits de l'organisme, comme les ministères gouvernementaux et les grandes entreprises privées, semblent bénéficier d'un bon service. Les directeurs de programme du Bureau entretiennent des liens étroits avec ces utilisateurs et ils tentent de répondre à leurs besoins.

16.74 Toutefois, l'organisme doit également veiller, en tenant compte du ratio coût-efficacité, à mettre à la disposition d'un plus grand nombre d'utilisateurs sa vaste gamme de produits préparés aux frais des contribuables. Pour pouvoir s'acquitter de cette responsabilité d'une façon efficace, il a besoin d'une stratégie globale de diffusion. À l'heure actuelle, il n'y a pas de telle stratégie qui pourrait englober les points suivants:

les objectifs et l'ordre de priorités d'un programme de diffusion;

- les attributions et les rôles respectifs de diffusion;
- le moyen le plus efficace de répondre aux besoins en information des divers groupes de clients;
- les autres techniques de diffusion, et notamment le partage optimal qui devrait exister entre les produits imprimés sur papier et les produits électroniques;
- le coût des services par rapport aux coûts et aux recettes.

16.75 Les responsabilités en matière de commercialisation sont partagées entre les directeurs des programmes individuels, le secteur des Communications et des Pratiques de gestion du Bureau et les agents des opérations régionales qui offrent un service de consultation aux utilisateurs. Ces responsabilités pourraient être définies plus clairement. Les décisions sur les genres et la forme de données à diffuser, de même que sur les destinataires, incombent aux directeurs de programme. Cependant, ces derniers sont souvent des spécialistes qui ne possèdent pas nécessairement les compétences nécessaires pour rendre des décisions judicieuses sur la diffusion efficace des statistiques. Le rôle du groupe chargé de la commercialisation, du secteur des Communications et des Pratiques de gestion n'est pas bien précisé.

16.76 La plupart des directeurs choisissent de diffuser l'information par le truchement de publications. Celles-ci ne représentent qu'une fraction de l'information disponible et, bien qu'elles soient instructives, elles se prêtent souvent mal à l'usage qu'en font les utilisateurs. Selon une étude récente menée par le Bureau, les directeurs de programmes n'accordent pas suffisamment d'attention aux coûts de leurs publications et aux autres modes éventuels de diffusion de l'information, dont les microfiches et les bandes d'ordinateur.

16.77 En ce qui concerne la diffusion informatisée, le système CANSIM de l'organisme constitue une réalisation importante. Il s'agit d'une banque de statistiques informatisées à laquelle les utilisateurs peuvent avoir un accès direct par l'intermédiaire de terminaux placés dans leur bureau. Récemment, le Bureau a établi un nouveau service d'information publique, appelé TELICHART, qui assure aux terminaux Telidon l'accès aux données CANSIM; les statistiques y sont affichées sous forme de graphiques en couleurs.

16.78 Bien que le système CANSIM soit en exploitation depuis plus de 10 ans comme principal instrument informatisé de diffusion d'information du Bureau, on n'en a pas évalué l'efficacité par rapport aux coûts. Jusqu'à maintenant, l'introduction des données dans la banque CANSIM accuse une certaine lenteur, en dépit d'une politique adoptée par l'organisme en 1974, qui exigeait que les directeurs introduisent le plus grand nombre de données possible dans le CANSIM. On n'a pas évalué le contenu actuel de la banque CANSIM afin de déterminer s'il existe un bon partage quantitatif entre les divers domaines.

16.79 Le Bureau devrait mettre en place et garder à jour une stratégie globale de commercialisation qui englobe les points suivants: les objectifs et les priorités du programme de diffusion, les rôles et attributions en matière de diffusion, les modes les plus efficaces de diffusion et le coût des services par rapport aux coûts et aux recettes.

Commentaire du Bureau: Le Bureau est d'accord avec le principe de cette recommandation et il a accompli des progrès considérables en ce qui concerne sa mise en oeuvre entière.

Le rapport mentionne à juste titre que "les grands utilisateurs des produits de l'organisme semblent comblés": par conséquent, cette recommandation s'adresse principalement à un plus grand nombre d'utilisateurs moins importants auxquels l'organisme doit également offrir ses services.

Le Bureau poursuit cet objectif depuis quelque temps; par exemple, les groupes de soutien centralisés qui sont chargés de la commercialisation ont été rassemblés pour former des sections orientées vers le marché: les communiqués de presse sont utilisés de façon beaucoup plus fréquente et la diffusion progressive des données du recensement de 1981 est plus étroitement liée aux besoins des communautés et des groupes d'intérêt.

La collaboration des répondants

16.80 Au cours des cinq dernières années, le Bureau s'est efforcé de réduire le fardeau imposé aux entreprises et aux particuliers appelés à fournir des renseignements. Il est ressorti des entretiens que nous avons eus avec des représentants de groupes clés, comme la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, l'Association des manufacturiers canadiens et le Conseil canadien du commerce de détail, que le monde des affaires en général estimait que le volume des demandes d'information de Statistique Canada n'était plus excessif.

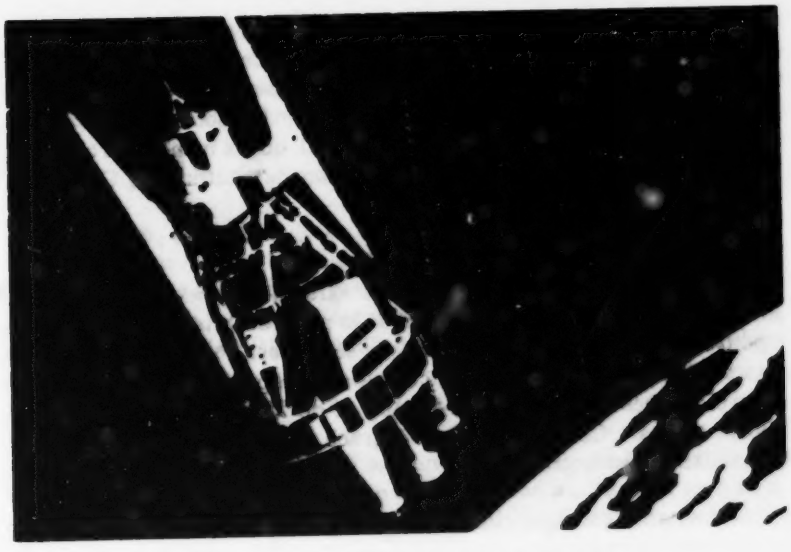
16.81 L'allègement de ce fardeau s'est effectué surtout en 1978 lorsque, en collaboration avec le Bureau pour la réduction de la paperasserie, l'organisme a identifié les secteurs qui pouvaient se prêter à des réductions sensibles. Par exemple, le Bureau estime que dans le cadre du programme de réduction de la paperasserie gouvernementale, il a réduit le nombre de questionnaires de 14 p. 100 et de 22 p. 100 le temps nécessaire pour remplir les formulaires. Cela a été réalisé grâce à la suppression d'enquêtes ou à la réduction de la taille des échantillons.

16.82 Les directeurs de programme de tous les secteurs que nous avons examinés étaient conscients de la nécessité de réduire le nombre des demandes adressées aux répondants. Nous avons également constaté qu'ils envisageaient la possibilité de recueillir les données par d'autres moyens. Nous nous sommes rendus compte que l'organisme continue de faire des progrès en ce qui a trait à l'allègement du fardeau imposé aux répondants. Par exemple:

- Le Bureau a créé deux groupes de recherche (accès aux dossiers fiscaux et mise au point de données administratives) chargés d'explorer la possibilité d'utiliser les données administratives, comme celles des déclarations d'impôt, recueillies par d'autres organismes, plutôt que de mener des enquêtes pour les obtenir.

- Grâce aux modifications apportées à la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, les données nécessaires à la compilation de statistiques sur la petite entreprise seront tirées des registres fiscaux plutôt que des enquêtes. Cela permettra au Bureau d'éliminer 96 000 entreprises de ses listes de répondants. Ces modifications devraient entrer en vigueur cette année.

- La division de la Statistique agricole a éliminé certaines enquêtes et leur a substitué des données provenant d'autres sources (comme l'Office de la commercialisation du lait). Elle a également recours aux satellites pour déterminer les récoltes estimatives de pommes de terre. Cette méthode innovatrice de collecte des données est étayée par des visites à un nombre relativement restreint de fermes pour vérifier l'information que fournissent les satellites. Des recherches sont en cours en vue d'étendre cette méthode à d'autres cultures.



Satellite qui sert à la collection des donnees

16.83 En dépit de ces efforts, le Bureau doit toujours recueillir de plus en plus d'information, puisque la demande de statistiques meilleures et plus nombreuses ne cesse de

croître. C'est pourquoi le fardeau imposé aux répondants est un point qui doit faire l'objet d'un contrôle régulier. Nous avons constaté que, bien que les directeurs de programme soient conscients du nombre de questionnaires qu'ils envoient aux répondants, ils ne sont pas tenus de définir le fardeau imposé à ces derniers (comme la fréquence des questionnaires, le temps pour y répondre ou la nécessité pour les répondants de tenir des systèmes d'information distincts). Ils ne sont pas obligés non plus de comparer ce fardeau à celui d'autres divisions et de faire rapport à ce sujet.

16.84 Le Bureau devrait établir des indicateurs du fardeau imposé aux répondants et en assurer la surveillance afin que les cadres supérieurs puissent évaluer périodiquement les répercussions qu'ont les activités de collecte des données.

Commentaire du Bureau. Le Bureau est d'accord avec cette recommandation. Il a déjà établi par le passé des mesures du fardeau imposé aux répondants. Les résultats tirés de certaines d'entre elles sont d'ailleurs mentionnés dans le rapport de vérification. Ces calculs seront effectués régulièrement.

Comme le rapport l'indique clairement, le monde des affaires semble estimer que le volume des demandes d'information de Statistique Canada ne constitue plus un fardeau excessif. Cela est dû presqu'entièrement aux propres efforts que l'organisme a fournis en ce sens vers la fin des années 1970. Néanmoins, Statistique Canada considère que l'allégement du fardeau imposé aux répondants constitue toujours un défi à relever, il poursuivra donc ses efforts en vue de réduire ce fardeau, notamment en utilisant davantage les registres administratifs au lieu de collectes directes de données.

La confidentialité

16.85 Le Bureau protège de façon satisfaisante le caractère confidentiel des réponses qu'il reçoit. Bien qu'aucun système ne soit infaillible, les employés du Bureau sont très conscients de l'importance de préserver le caractère confidentiel des données concernant les particuliers et les entreprises. Parmi les divers procédés en vigueur, nous avons constaté que tous les employés de l'organisme sont tenus de prêter serment de ne pas divulguer les informations concernant les réponses individuelles que reçoit l'organisme. De plus, celui-ci prend des précautions raisonnables pour empêcher que des personnes non autorisées aient accès aux locaux; les questionnaires remplis sont conservés dans des armoires fermées à clé et l'accès aux fichiers informatiques est contrôlé. En outre, Statistique Canada ne publie jamais de données propres à identifier un répondant précis, comme ce serait le cas si des données sur une industrie étaient recueillies dans une ville qui ne compte qu'une seule entreprise. Dans ces cas, les données sont fusionnées, arrondies ou non divulguées de façon à en protéger le caractère confidentiel.

Les contrôles de gestion

16.86 Nos constatations sur la question des contrôles de gestion portent sur les points suivants:

- mise au point des politiques;
- planification et répartition des ressources;
- évaluation des programmes;
- vérification interne;
- contrôle comptable;
- gestion des ressouces affectées aux travaux de bureau;
- niveaux de classification;
- autres.

16.87 Mise au point des politiques. Depuis 1977, on a tenté à deux reprises, mais sans succès, de mettre au point un manuel des politiques du ministère. À l'heure actuelle, il n'existe pas de recueil précis énonçant les politiques du Bureau. Nous avons examiné un nombre considérable de documents, y compris des énoncés de politique. Il arrive souvent que ces documents ne portent ni date ni signature et soient désignés sous un titre peu approprié. Par conséquent, les gestionnaires et les employés en général ont du mal à déterminer si les documents sont à jour, s'ils sont pertinents et s'ils constituent une source autorisée.

16.88 Le Bureau devrait publier un manuel complet des politiques et le tenir à jour.

Commentaire du Bureau: Le Bureau est d'accord avec cette recommandation. Au cours des deux dernières années et demie, les cadres supérieurs de l'organisme se sont occupés des aspects fondamentaux de la mise au point des politiques. Au mois de novembre 1982, après une période d'essai de 15 mois, un réseau d'environ 15 comités de gestion fut établi; ce réseau englobe les responsabilités liées à chacune des grandes fonctions de l'organisme telles que le Personnel, la Planification et les Finances, les Opérations, les Systèmes et le Traitement de l'information, etc., et il comprend également un comité d'orientation présidé par le Statisticien en chef. Chaque comité est autorisé à établir des politiques et des méthodes dans son propre secteur et il est tenu de diffuser ses décisions en matière de politiques. Avec la mise en oeuvre de ce processus, l'on croit qu'il est maintenant pratique et utile de commencer à integrer ces décisions dans un recueil complet.

16.89 Planification et répartition des ressources. Au sein d'un organisme statistique, la planification est une opération très complexe en soit, qui implique des jugements sur les priorités relatives à respecter dans de nombreux secteurs différents. Néanmoins, il existe des lacunes dans les mécanismes de planification et de répartition des ressources du Bureau. La direction a établi des plans afin de combler les lacunes qui existent en ce qui touche:

- la communication du processus de planification;
- l'intégration et l'uniformité des aperçus de stratégies et des plans à long et à court terme;
- l'intégration des différents processus de planification dans des domaines comme les ressources humaines, l'informatique et la commercialisation;
- l'obligation de rendre compte de l'utilisation des ressources (les écarts en dollars par rapport aux sommes prévues au budget sont déclarés, mais la façon dont ces écarts influent sur les objectifs du Bureau n'est pas analysée);
- l'utilisation du système d'information de gestion;
- la qualité de surveillance du rendement des programmes, ainsi que les critères et les méthodes pour guider ce processus.

16.90 Ces lacunes sont importantes et elles existent déjà depuis un certain temps. Selon le plan de gestion du Bureau, la mise en oeuvre des mesures correctives devrait être terminée d'ici 1984. Au cours du dernier exercice, on a nommé un directeur de la planification, de même qu'un directeur chargé du plan de gestion pour les améliorations. On a déjà obtenu des résultats, dont des lignes directrices pour la planification stratégique à long et à court terme. Toutefois, ces initiatives sont encore trop récentes pour être évaluées.

16.91 **Évaluation des programmes.** La division de l'Évaluation des programmes a été officiellement établie en 1973, mais jusqu'en 1980, elle s'est occupée de diverses tâches qui n'ont pas de rapport avec l'évaluation des programmes.

16.92 L'évaluation des programmes, telle qu'on l'entend actuellement au sein du gouvernement, a été amorcée par le Bureau en 1980, dans le cadre d'un programme de cinq évaluations pilotes. On a élaboré une politique d'évaluation en 1981 et nommé un directeur de l'Évaluation des programmes en 1982. La nomination du directeur a été accompagnée d'efforts appréciables pour créer la division et mettre en place les procédés et les plans voulus pour mener à bien les évaluations des programmes du Bureau. Le travail de mise au point dans ce domaine est maintenant terminé en grande partie.

16.93 En mars 1983, la division avait terminé quatre des cinq évaluations pilotes prévues. On a limité intentionnellement la portée de ces évaluations afin d'acquérir de l'expérience et d'établir la crédibilité du groupe, ce qui est tout à fait raisonnable et approprié. Les évaluations pilotes effectuées jusqu'ici n'ont pas englobé uniformément une gamme complète de questions importantes comme la méthodologie, la convenance des méthodes de diffusion et la mesure dans laquelle les programmes répondent aux besoins des utilisateurs. Toutefois, l'expérience acquise grâce aux études pilotes permettra maintenant au groupe d'effectuer des évaluations plus complètes s'il en reçoit la demande de la haute

direction. Le Bureau a signalé que les évaluations futures porteront sur une gamme étendue de questions.

16.94 Dans sa politique d'évaluation, le Bureau a mentionné qu'il avait l'intention d'évaluer ses programmes au cours d'une période de cinq ans. Compte tenu de ce fait et des grandes attentes de la direction quant à la qualité et la portée des évaluations, il faudra exercer un contrôle étroit sur les ressources dont dispose actuellement la division, si l'on veut que les objectifs soient atteints.

16.95 La direction devrait exercer un contrôle étroit sur les ressources affectées à l'évaluation des programmes en raison des attentes rattachées à cette évaluation.

> *Commentaire du Bureau: Le Bureau est d'accord avec cette recommandation. Il attache une grande importance à l'efficacité de la division de l'Evaluation des programmes dont le travail est continuellement contrôlé par le comité d'évaluation des programmes que préside le Statisticien en chef. L'organisme a tenu compte, pour l'affectation des ressources à la fonction d'évaluation des programmes, de l'experience acquise au cours des cinq études pilotes et d'un plan détaillé mis au point au cours de l'annee dernière. Toutefois, si cela s'avere nécessaire, l'affectation des ressources sera modifiee en fonction de nouvelles expériences.*

16.96 Vérification interne. En 1976 et 1978, nous avons signalé au statisticien en chef des lacunes importantes du programme de vérification interne. Depuis cette date, il n'y a pas eu d'amélioration qui vaille. La direction a récemment nommé un nouveau directeur de la vérification interne et elle s'est dotée, dans son plan de gestion, d'un projet visant à renforcer le mécanisme de vérification interne.

16.97 Contrôle comptable. Nous avons constaté que le contrôle comptable était en général satisfaisant au sein de l'organisme.

16.98 Gestion des ressources affectées aux travaux de bureau. La nature des programmes statistiques est telle que le cycle de traitement comporte des périodes de pointe et des périodes creuses. Au moment de la réception des questionnaires pour une enquête mensuelle, par exemple, la période où il faut traiter ceux-ci et compiler les statistiques constitue une période de pointe. Toutefois, le volume de travail du reste du mois est considérablement réduit. L'ampleur de la demande de statistiques rapides imposée au Bureau est un autre facteur important qui influe sur le volume de travail accru.

16.99 Nous avons examiné la façon dont le Bureau assure l'efficacité de ses commis, tout en tenant compte de la nature des travaux d'écritures au sein de l'organisme, c'est-à-dire le caractère répétitif des fonctions, ainsi que le problème que peut poser le fait que les employés sont alternativement débordés et inoccupés.

16.100 Nous avons constaté que, dans les deux principaux secteurs de programme, les commis étaient en général répartis entre les programmes statistiques plutôt que regroupés de façon à pouvoir travailler sur plus d'un programme. Nous avons également constaté que les directeurs de programme, qui s'efforçaient de respecter les délais, semblaient doter les postes en fonction des périodes de pointe sans évaluer ce qu'il en coûte d'avoir des employés inoccupés au cours des périodes creuses. En outre, les gestionnaires de programme ne contrôlaient pas systématiquement l'efficacité de leurs commis. Vu le manque d'information de gestion sur l'efficacité de cette catégorie d'employés, nous avons utilisé nos propres mécanismes de vérification dans ce domaine.

16.101 Notre évaluation a porté sur environ 130 commis affectés a deux divisions de l'organisme. L'une d'entre elles nous a été recommandée par le Bureau parce qu'elle représentait une division qui comportait une concentration élevée de commis dont le volume de travail était élevé. Nous avons choisi l'autre division parce qu'elle se trouvait dans un autre secteur et que la concentration de commis y était également assez forte. Notre évaluation avait comme objectif de confirmer s'il était possible, jusqu'à un certain point, d'accroître l'efficacité des commis.

16.102 Nous nous sommes penchés sur la nature du travail qu'accomplissent les commis et avons confirmé qu'il s'agissait de tâches courantes comme le tri des documents, le codage et l'introduction des données. Nous avons établi des normes de travail bien structurées pour les tâches accomplies en ayant recours à une technique de mesure de travail généralement reconnue qui tient compte de la fatigue, des pauses-café et des autres périodes non productives habituelles. En dernier lieu, nous avons examiné les registres de temps et les volumes de production de toute l'année, c'est-à-dire de janvier à décembre 1982. Nos tests étaient conçus pour mesurer le rendement moyen des commis qui accomplissaient un travail dont le niveau de qualité était acceptable aux yeux de la direction.

16.103 Nos observations ont démontré l'effet des périodes de pointe et des périodes creuses que nous avons mentionné plus haut. Nous avons constaté que le niveau d'efficacité des commis était acceptable lorsque le volume de travail se situait à la fin d'une semaine, d'un mois ou d'un cycle. Toutefois, pendant les périodes creuses du cycle, le niveau d'efficacité des commis était, de façon caractéristique, beaucoup plus bas.

16.104 En moyenne, au cours de l'année, nous avons constaté que le niveau d'efficacité des commis qui faisaient l'objet de l'évaluation se situait à 56 p. 100 seulement. Cela représente une sérieuse sous-utilisation des commis dans les unités évaluées. Nous n'avons pas mesuré le rendement de tous les commis du Bureau. Dans notre Rapport annuel de 1978, nous avions indiqué que le niveau de rendement minimal acceptable se situait à 80 p. 100, si l'on tient compte du genre et du milieu de travail.

16.105 Il appert que l'organisme a reconnu le besoin d'améliorer l'efficacité de ses commis et qu'il a commencé à étudier la possibilité de fusionner les diverses activités de ces derniers afin de réduire les coûts. On a récemment nommé à cette fin un directeur général

chargé de l'intégration et de la régionalisation des opérations; il est secondé dans son travail par un comité des opérations.

16.106 Lorsque nous avons mesuré l'efficacité, nous avons accepté les méthodes actuelles du travail de traitement et n'avons pas tenté de définir une série de procédés plus efficaces. Nous avons toutefois relevé certaines lacunes dans la façon d'acheminer le travail. Par exemple, nous avons constaté, dans une unité, que les postes de travail étaient répartis de façon telle que les documents devaient être transportés plusieurs fois d'un étage à un autre lors du processus de traitement. Nous avons également constaté que, dans certaines sections, les commis n'avaient rien à faire en matinée en attendant que le travail arrive. Il serait possible de résoudre une partie de ces problèmes en améliorant la façon d'acheminer le travail, par exemple, en modifiant la destination ou l'entreposage des documents afin d'éliminer les transports inutiles et en s'assurant qu'il existe à tous les jours un léger surplus de travail afin que les commis puissent être gardés occupés plutôt que d'attendre l'arrivée du travail à chaque matin.

16.107 À l'heure actuelle, il incombe à chaque directeur de déterminer, sans qu'il bénéficie des conseils de spécialistes en la matière, la façon d'acheminer le travail, de même que les méthodes à suivre. De nombreux ministères du gouvernement qui doivent accomplir un travail d'écritures de grande envergure, comme le fait Statistique Canada, ont jugé bon d'avoir recours à des spécialistes dans le domaine de l'acheminement du travail et de l'efficacité des commis afin d'améliorer la productivité de leur personnel.

16.108 Le Bureau devrait examiner ses procédés et sa façon d'acheminer le travail en ayant recours à des spécialistes en la matière afin d'améliorer la productivité des commis.

> *Commentaire du Bureau: La direction générale de l'Intégration des opérations et de la Régionalisation, qui vient d'être établie, jouera un rôle de plus en plus important au sein du Bureau; en effet, elle appuiera et coordonnera toute entreprise conçue pour augmenter la productivité globale, y compris les tâches d'écritures. Néanmoins, c'est aux gestionnaires des divisions qu'il incombe d'évaluer régulièrement la répartition du travail et les procédés opérationnels afin de relever des occasions d'améliorer la productivité. Il y a eu depuis quelques années d'importantes améliorations en ce qui a trait à la qualité, à la quantité et à l'à-propos des résultats, compte tenu du rapport extrants/intrants. De plus, les nouvelles réalisations technologiques dans le domaine de l'informatique et de la bureautique ouvriront la voie à d'autres améliorations. En ce qui a trait à la planification et à la mise en œuvre de ces améliorations, les gestionnaires de divisions compléteront leurs propres équipes de spécialistes en utilisant d'autres ressources qui proviennent des divers services centralisés de soutien de l'organisme et, au besoin, de l'extérieur.*

16.109 Le Bureau devrait poursuivre l'application des moyens dont il dispose pour améliorer l'actuel niveau d'efficacité des commis. Il devrait examiner la

pratique qui consiste à doter les postes en fonction des périodes de pointe et envisager, s'il y a lieu, des moyens plus rentables de faire face aux fluctuations de la production.

Commentaire du Bureau: La direction generale de l'Intégration des operations et de la Régionalisation dirigera et coordonnera les efforts du Bureau pour ameliorer son efficacite operationnelle en utilisant des moyens qui visent a accroitre la productivite des commis, mais qui vont encore plus loin.

Le niveau d'efficacite connu des commis affectés aux deux divisions examinees qui se situait a 56 p. 100 se comparait a peu pres au taux moyen de 60,8 p. 100 qui figurait dans des tests effectues en 1979 par le verificateur general dans 10 ministeres. Toutefois, les evaluations du niveau d'efficacite des commis, qui ont ete menees au cours de la verification, avaient une portee restreinte; en effet, elles n'ont pas traite deliberement du niveau global d'efficacite operationnelle et elles n'etaient par censees constituer un echantillon representatif de toutes les tâches d'ecritures du Bureau. Par consequent, l'organisme ne croit pas que les resultats de cette evaluation representent une base satisfaisante pour evaluer globalement le niveau d'efficience de ses commis. De plus, l'organisme ne croit pas que la "pratique qui consiste a doter les postes en fonction des periodes de pointe" est aussi etendue ou aussi inefficace que le laisse entendre le rapport, pas plus qu'il ne croit que ses gestionnaires de programmes acceptent des compromis non justifies entre le respect des delais et les coûts.

16.110 Le Bureau devrait, s'il y a lieu, établir des mécanismes de mesure du rendement des commis et adopter des systèmes à cette fin.

Commentaire du Bureau: Le Bureau approuve entierement cette recommandation, bien qu'il ne convienne pas des observations sur lesquelles se fonde cette recommandation. La recommandation qui concerne les systèmes de mesure du rendement est presentement mise en oeuvre au moyen du plan d'action relatif aux methodes de gestion de l'organisme.

16.111 Niveaux de classification. Les niveaux de classification déterminent en grande partie les taux de rémunération. En 1980, l'organisme a demandé au Bureau des services de vérification d'Approvisionnements et Services Canada de vérifier ses processus de classification. Selon les résultats de cette vérification, qui a été subséquemment acceptée par le Conseil du Trésor, 44 des 100 postes choisis pour la vérification dans la région de la Capitale nationale étaient mal classifiés (38 p. 100 étaient surclassifiés et 6 p. 100 sous-classifiés), et dans 47 p. 100 des cas, les tâches remplies par les employés ne correspondaient pas à leur description officielle d'emploi. Le rapport de vérification a également relevé des lacunes importantes dans la surveillance et le contrôle du système de classification du Bureau. Ce dernier n'a pas encore mis en place les mécanismes qui lui permettraient d'empêcher ces problèmes de se répéter.

16.112 La question a été réglée pour la plupart des postes que l'on a désignés comme étant mal classifiés au cours de la vérification. Toutefois, dans quelques cas où le problème

persiste, il s'agit de surclassification de postes de commis à la statistique. Toute modification apportée aux niveaux de classification de ces postes aurait, selon l'organisme, des répercussions sur environ 1 200 postes semblables dans l'ensemble de ses services. En accord avec le secrétariat du Conseil du Trésor, on a reporté à plus tard l'application des mesures correctives pour ces postes en attendant les résultats d'une étude effectuée par le ministère sur les normes de classification; cette étude devait être terminée dès juillet 1982. Elle n'est toutefois pas encore terminée et le problème de classification d'un grand nombre de postes de commis dans l'ensemble de l'organisme n'est toujours pas solutionné.

16.113 Le Bureau devrait mettre un terme au règlement des cas éventuels de surclassification relevés au cours de la vérification de 1980, étant donné que cette situation englobe un nombre appréciable de postes semblables dans l'ensemble du Bureau.

Commentaire du Bureau: Comme l'a mentionné le Rapport, le Bureau s'est déjà occupé de la plupart des postes désignés comme étant mal classifiés au cours de la vérification de 1980. Le problème, relatif à certains postes de commis de l'organisme, qui seraient mal classifiés, sera traité aussitôt que l'organisme et le secrétariat du Conseil du Trésor auront convenu des mesures à adopter.

16.114 Le Bureau devrait établir les systèmes de contrôle nécessaires pour assurer une gestion appropriée de son système de classification.

Commentaire du Bureau: Le Bureau a déjà élaboré des procédés appropriés qui visent à contrôler le système de classification; il s'occupe présentement de leur mise en oeuvre.

16.115 Autres. Dans le domaine du contrôle de la gestion, nous avons relevé le besoin de renforcer la cohésion du Bureau. Certains directeurs ont tendance à travailler seuls, sans reconnaître l'importance d'envisager des solutions de rechange et de coordonner le travail. Toutes les récentes études indépendantes sur l'organisme, ainsi que les hauts fonctionnaires eux-mêmes, ont eu tendance à confirmer ce fait.

16.116 À notre avis, l'autonomie que l'on accorde actuellement à chaque directeur devrait être étayée de directives centrales suffisantes pour que les directeurs visent les mêmes objectifs. Ainsi, le Bureau pourrait prendre des mesures correctives à l'égard de l'ensemble des programmes et de la structure hiérarchique. À défaut de telles mesures correctives, la direction du Bureau continuera sans doute à être incapable de combler les nombreuses lacunes décelées depuis longtemps. Par exemple, des améliorations importantes s'imposent en ce qui a trait à la fixation des priorités, à la planification, à la répartition des ressources et à l'obligation qu'ont les gestionnaires de rendre compte de leurs activités.

16.117 Il est clair que la direction s'est engagée à apporter des améliorations. Tout au cours de ce rapport, nous avons fait allusion à un certain nombre d'initiatives qu'elle a prises

dans des secteurs clés. Comme nous l'avons déjà mentionné, l'on a établi un plan complet de gestion qui a pour objet d'améliorer sensiblement les pratiques du Bureau en rapport avec la planification d'ensemble, la garantie de la qualité, les communications, la gestion des ressources humaines, la vérification interne, l'évaluation des programmes et la mesure du rendement. Les projets particuliers dont il est question dans nos observations sont reliés à des dates d'achèvement qui s'échelonnent du troisième trimestre de 1983 au quatrième trimestre de 1984. le plan complet doit être terminé d'ici décembre 1984. En raison de difficultés en matière de dotation, l'élaboration du plan a pris plus de deux ans. Sa mise en oeuvre a été formellement approuvée en janvier 1983. Les premiers résultats de l'adoption des mesures correctives sont encourageants. Toutefois, la date cible d'achèvement du plan (décembre 1984) est ambitieuse.

AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	17.1	561
Observations sur les sociétés de la Couronne		
Utilisation irrégulière des crédits	17.2	561
Société de développement du Cap-Breton – Utilisation de crédits pour les dépenses en capital à des fins autres que celles autorisées par le Parlement	17.6	562
Ministère des Transports – Prélèvement de fonds avant que cela soit nécessaire (projet de l'île Ridley)	17.9	562
Via Rail Canada Inc. – Paiements effectués avant que cela s'avère nécessaire	17.12	563
Rapports de vérification – Sociétés de la Couronne	17.18	564
Commission canadienne du lait – Prélèvements de droits par la Commission, qui outrepassent ses pouvoirs	17.20	565
Office canadien du poisson salé – Activités qui outrepassent le cadre de ses pouvoirs	17.24	565
Loto Canada Inc. – Paiements effectués par la Société, qui outrepassent ses pouvoirs, et autres sujets de préoccupation	17.27	566
Société canadienne d'hypothèques et de logement – Légalité douteuse des paiements en rapport avec le Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété	17.34	567
Observations sur les dépenses des ministères		
Ministère de l'Agriculture – Carence dans le Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest	17.38	568
Compte du fonds des changes – Valeur de l'or et comptabilisation des gains réalisés sur la vente de l'or	17.42	569
Ministère des Pêches et des Océans – Frais non autorisés de location de bateaux	17.45	569
I et C/MEER – Non recouvrement des dettes remboursables à la Couronne	17.46	570

	Paragraphe	Page
I et C/MEER –		
Négligence en rapport avec le paiement qui découle d'une garantie de prêt	17.49	570
Ministère des Travaux publics –		
Absence de négociation d'un bail de façon à assurer l'utilisation juste et économique des deniers publics	17.54	572
Ministère des Travaux publics –		
Acquisition d'immeubles qui demeurent inutilisés ou sous-utilisés	17.57	573
Ministère des Travaux publics et Harbourfront Corporation		
Défaut de fournir des renseignements essentiels et d'obtenir l'autorisation appropriée	17.61	573
Ministère des Travaux publics –		
Non conformité au Règlement sur les marchés de l'État	17.66	574
Ministère des Travaux publics –		
Dépense de $ 697 000 attribuable aux termes imprécis d'un bail rédigé par le ministère	17.70	575
Ministère des Transports –		
Avances de $ 72 millions versées à un entrepreneur de CN Marine sans garanties suffisantes	17.74	575
Ministère des Transports –		
Paiements de $ 282 millions versés aux compagnies de chemins de fer en l'absence d'une loi habilitante	17.78	577
Ministère des Transports –		
Paiement en double de $ 46,8 millions versé au CN et non recouvré	17.83	578
Ministère du Revenu national (Impôt) –		
Cotisations inexactes en rapport avec des déclarations d'impôt sur le revenu de 1982	17.88	579
Utilisation des crédits accordés par le Parlement	17.92	579
Rapport de 1983 sur l'examen du PPCG	17.95	580
Rapport en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général portant sur notre examen continu du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole	17.116	589

Pièces

17.1	Crédits dépassés	581
17.2	Le PPCG - État d'avancement des plans d'action	584
17.3	- Progrès réalisés dans la mise en oeuvre des plans d'action selon les renseignements fournis par les ministères	587
17.4	- Progrès réalisés dans les secteurs importants du PPCG	588

17

AUTRES OBSERVATIONS DE VÉRIFICATION

Introduction

17.1 En vertu de l'article 7 de la Loi sur le vérificateur général, le vérificateur général doit préparer un rapport annuel sur des cas particuliers d'opérations qu'il a constatés au cours des vérifications et signaler tout fait qui, à son avis, a de l'importance et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes. En outre, il doit, en vertu de l'article 11, faire rapport sur toutes enquêtes effectuées à la demande du gouverneur en conseil sur les affaires financières du Canada. En conformité avec ces exigences, nous croyons que la Chambre devrait être saisie des questions suivantes.

Observations sur les sociétés de la Couronne

Utilisation irrégulière des crédits

17.2 Dans les Budgets de dépenses des ministères et, par la suite, dans les crédits accordés par le Parlement, des fonds sont prévus pour le financement des activités des sociétés de la Couronne. Les ministères contrôlent les demandes de fonds pour faire suite aux demandes qu'ils reçoivent de chaque société pour laquelle un poste est prévu dans leur budget.

17.3 Les ministères ont la responsabilité d'indiquer clairement au Parlement, avant l'affectation des fonds, la façon dont ces crédits influeront sur le trésor public et ils doivent divulguer dans les Comptes publics l'utilisation qu'ils ont faite des crédits qui leur ont été octroyés. Les soldes de caisse et la trésorerie des sociétés propriété de la Couronne doivent faire l'objet d'un contrôle suffisant et les fonds doivent être dépensés conformément à l'autorisation accordée par le Parlement.

17.4 Ne disposant pas d'un contrôle direct sur les dépenses des sociétés de la Couronne, le gouvernement doit de toute urgence élaborer une politique visant à déterminer à quel moment il y aura prélèvement des fonds destinés aux sociétés de la Couronne qui sont financées à même les deniers publics; il doit aussi s'assurer que les crédits sont utilisés aux fins prévues.

17.5 Notre examen a fait ressortir les cas suivants d'utilisation irrégulière des crédits annuels, par exemple, l'utilisation de crédits à des fins autres que celles autorisées par le Parlement et le versement de fonds avant que cela soit nécessaire.

17.6 Cas no. 1. Société de développement du Cap-Breton – Utilisation de crédits pour les dépenses en capital à des fins autres que celles autorisées par le Parlement. La Société de développement du Cap-Breton (DEVCO) est une société de la Couronne qui relève du Parlement par l'entremise du ministre de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale. Cette société est financée par trois crédits distincts qui visent le recouvrement des pertes qu'a entrainées l'exploitation de ses mines de charbon, les dépenses en capital pour le relèvement et l'expansion de ses charbonnages et ses opérations ferroviaires et les dépenses de ses activités de développement industriel. En 1982-1983, le gouvernement fédéral lui a versé, au total, $ 96 millions ($ 133 millions en 1981-1982).

17.7 Au paragraphe 15.10 de notre Rapport de 1982, nous avons indiqué qu'en 1981 et 1982, la DEVCO avait demandé au ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), et avait reçu de lui, des montants qui totalisaient $ 57 millions de plus que ce qu'elle avait dépensé au cours de ces années-là pour l'acquisition d'immobilisations. Elle a demandé au MEER, qui le lui a versé, un montant supplémentaire de $ 71 millions pour les dépenses en capital engagées en 1982-1983. Elle a enregistré pour ce même exercice des dépenses en capital de $ 82 millions, ce qui ramenait le solde du montant excédentaire à $ 46 millions. Nonobstant le fait que la société a retenu les $ 57 millions qu'elle avait reçus en sus du montant de ses dépenses réelles en capital des années précédentes, le MEER n'a pas limité le prélèvement sur le crédit pour les dépenses en capital (1983) de la DEVCO à la différence entre le montant des dépenses en capital engagées en 1983 et l'excédent des exercices précédents qu'elle avait retenu.

17.8 Le montant excédentaire de $ 46 millions a été utilisé par la DEVCO pour financer l'exploitation de ses mines de charbon en 1983. L'intérêt gagné sur les montants reçus des crédits pour les dépenses en capital avant que cela fût nécessaire, a été inscrit aux revenus, ce qui a réduit les pertes d'exploitation déclarées. En 1982-1983, la DEVCO a déclaré des pertes d'exploitation de $ 46,5 millions, mais les crédits alloués pour les pertes en 1983 étaient seulement de $ 12,8 millions pour une carence de $ 33,7 millions. L'ampleur des pertes d'exploitation n'a pas été révélée dans le Budget des dépenses principal de 1983-1984; la DEVCO demande, dans un Budget supplémentaire de 1983-1984, un montant de $ 33,7 millions pour recouvrer les pertes. À notre avis, l'utilisation que la DEVCO a fait du surplus de fonds provenant des crédits pour les dépenses en capital pour financer ses pertes d'exploitation constitue une utilisation de crédits à des fins autres que celles autorisées par le Parlement.

17.9 Cas no. 2. Ministère des Transports – Prélèvement de fonds avant que cela soit nécessaire (projet de l'île Ridley). Notre examen du crédit 40e du ministère des Transports (1981-1982) a révélé que $ 20,4 millions avaient été versés au début de 1982 à la Société canadienne des ports avant qu'elle en ait besoin, et cela avec l'approbation du Conseil du Trésor et du comité du Cabinet chargé du développement économique et régional. Ce montant, ainsi que les intérêts créditeurs prévus a été consenti pour permettre à la société de la Couronne de respecter son obligation d'acheter des actions de la compagnie Ridley Terminals, Inc. pour un montant de $ 23 millions. L'achat de ces actions devait se faire par versements variés, à compter du début de 1982 jusqu'au deuxième trimestre de 1984.

17.10 Nous croyons que, par cet arrangement inhabituel, les organismes centraux chargés de contrôler le financement des sociétés de la Couronne ont créé un dangereux précédent qui pourrait affaiblir le contrôle que le Parlement exerce sur les crédits annuels. Le prélèvement de ces fonds avant que cela s'avère nécessaire a servi à gonfler les dépenses du gouvernement en 1981-1982 et a entraîné une surévaluation du déficit du Canada de l'ordre de $ 20,4 millions, au 31 mars 1982.

17.11 De plus, les intérêts à percevoir sur ces sommes, soit quelque $ 2,6 millions, produisent des intérêts créditeurs qui surévalueront la rentabilité réelle de la société de la Couronne au cours des deux années pendant lesquelles sont investis ces fonds. Dans le même temps, un montant de $ 2,6 millions n'a pas été inclus dans les dépenses de programmes du ministère des Transports et ce montant sera déclaré comme intérêt sur la dette nationale.

17.12 **Cas no. 3. VIA Rail Canada Inc. – Paiements effectués avant que cela s'avère nécessaire.** VIA Rail Canada Inc. (VIA) a réalisé des bénéfices supplémentaires considérables avec des fonds qu'elle a reçus du gouvernement fédéral avant le moment prévu pour leur utilisation. Les états financiers de VIA, de 1979 à 1982, indiquent que l'organisme a reçu $ 21,1 millions ($ 17 millions en 1982) en intérêts créditeurs après avoir investi ses fonds excédentaires (dont la plupart provenaient du gouvernement fédéral) dans des titres à court terme. Au 31 décembre 1981, les sommes que VIA a investies dans des titres à court terme s'élevaient à $ 25 millions. Le 31 décembre 1982, ces sommes avaient atteint $ 129 millions.

17.13 Le gouvernement fédéral fournit à VIA des fonds pour deux raisons principales: d'abord, pour financer ses déficits d'exploitation conformément aux modalités d'un contrat qui lui demande d'assurer certains services voyageurs; deuxièmement, pour financer ses dépenses en capital. Les modalités contractuelles en ce qui concerne le financement des dépenses en capital limitent les paiements consentis à VIA soit aux dépenses en capital approuvées annuellement par le gouverneur en conseil, soit aux besoins de trésorerie réels de VIA, le moindre des deux montants étant retenu.

17.14 Notre examen des états financiers de VIA nous porte à croire qu'il s'écoule un long intervalle entre le moment où la Société obtient des fonds du gouvernement fédéral et le moment où elle est tenue de rémunérer son personnel et de payer ses principaux fournisseurs. Depuis le 1er avril 1982, par exemple, le ministère des Transports fournit des fonds d'exploitation à VIA, 30 jours avant le début du mois au cours duquel la Société doit rendre les services. Il est très peu probable que VIA ait dû rémunérer ses employés et payer ses fournisseurs aussi longtemps d'avance. De plus, le ministère reconnaît qu'au 31 décembre 1982, VIA avait demandé, et reçu, au moins $ 24 millions du gouvernement fédéral pour des dépenses de capital, en sus de ses besoins réels de trésorerie.

17.15 Deux points nous préoccupent surtout en ce qui a trait à cette question de fonds obtenus par VIA bien avant que cela s'avère nécessaire.

17.6 Cas no. 1. Société de développement du Cap-Breton – Utilisation de crédits pour les dépenses en capital à des fins autres que celles autorisées par le Parlement. La Société de développement du Cap-Breton (DEVCO) est une société de la Couronne qui relève du Parlement par l'entremise du ministre de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale. Cette société est financée par trois crédits distincts qui visent le recouvrement des pertes qu'a entraînées l'exploitation de ses mines de charbon, les dépenses en capital pour le relèvement et l'expansion de ses charbonnages et ses opérations ferroviaires et les dépenses de ses activités de développement industriel. En 1982-1983, le gouvernement fédéral lui a versé, au total, $ 96 millions ($ 133 millions en 1981-1982).

17.7 Au paragraphe 15.10 de notre Rapport de 1982, nous avons indiqué qu'en 1981 et 1982, la DEVCO avait demandé au ministère de l'Expansion économique régionale (MEER), et avait reçu de lui, des montants qui totalisaient $ 57 millions de plus que ce qu'elle avait dépensé au cours de ces années-là pour l'acquisition d'immobilisations. Elle a demandé au MEER, qui le lui a versé, un montant supplémentaire de $ 71 millions pour les dépenses en capital engagées en 1982-1983. Elle a enregistré pour ce même exercice des dépenses en capital de $ 82 millions, ce qui ramenait le solde du montant excédentaire à $ 46 millions. Nonobstant le fait que la société a retenu les $ 57 millions qu'elle avait reçus en sus du montant de ses dépenses réelles en capital des années précédentes, le MEER n'a pas limité le prélèvement sur le crédit pour les dépenses en capital (1983) de la DEVCO à la différence entre le montant des dépenses en capital engagées en 1983 et l'excédent des exercices précédents qu'elle avait retenu.

17.8 Le montant excédentaire de $ 46 millions a été utilisé par la DEVCO pour financer l'exploitation de ses mines de charbon en 1983. L'intérêt gagné sur les montants reçus des crédits pour les dépenses en capital avant que cela fût nécessaire, a été inscrit aux revenus, ce qui a réduit les pertes d'exploitation déclarées. En 1982-1983, la DEVCO a déclaré des pertes d'exploitation de $ 46,5 millions, mais les crédits alloués pour les pertes en 1983 étaient seulement de $ 12,8 millions pour une carence de $ 33,7 millions. L'ampleur des pertes d'exploitation n'a pas été révélée dans le Budget des dépenses principal de 1983-1984; la DEVCO demande, dans un Budget supplémentaire de 1983-1984, un montant de $ 33,7 millions pour recouvrer les pertes. À notre avis, l'utilisation que la DEVCO a fait du surplus de fonds provenant des crédits pour les dépenses en capital pour financer ses pertes d'exploitation constitue une utilisation de crédits à des fins autres que celles autorisées par le Parlement.

17.9 Cas no. 2. Ministère des Transports – Prélèvement de fonds avant que cela soit nécessaire (projet de l'île Ridley). Notre examen du crédit 40e du ministère des Transports (1981-1982) a révélé que $ 20,4 millions avaient été versés au début de 1982 à la Société canadienne des ports avant qu'elle en ait besoin, et cela avec l'approbation du Conseil du Trésor et du comité du Cabinet chargé du développement économique et régional. Ce montant, ainsi que les intérêts créditeurs prévus a été consenti pour permettre à la société de la Couronne de respecter son obligation d'acheter des actions de la compagnie Ridley Terminals, Inc. pour un montant de $ 23 millions. L'achat de ces actions devait se faire par versements variés, à compter du début de 1982 jusqu'au deuxième trimestre de 1984.

17.10 Nous croyons que, par cet arrangement inhabituel, les organismes centraux chargés de contrôler le financement des sociétés de la Couronne ont créé un dangereux précédent qui pourrait affaiblir le contrôle que le Parlement exerce sur les crédits annuels. Le prélèvement de ces fonds avant que cela s'avère nécessaire a servi à gonfler les dépenses du gouvernement en 1981-1982 et a entraîné une surévaluation du déficit du Canada de l'ordre de $ 20,4 millions, au 31 mars 1982.

17.11 De plus, les intérêts à percevoir sur ces sommes, soit quelque $ 2,6 millions, produisent des intérêts créditeurs qui surévalueront la rentabilité réelle de la société de la Couronne au cours des deux années pendant lesquelles sont investis ces fonds. Dans le même temps, un montant de $ 2,6 millions n'a pas été inclus dans les dépenses de programmes du ministère des Transports et ce montant sera déclaré comme intérêt sur la dette nationale.

17.12 **Cas no. 3. VIA Rail Canada Inc. – Paiements effectués avant que cela s'avère nécessaire.** VIA Rail Canada Inc. (VIA) a réalisé des bénéfices supplémentaires considérables avec des fonds qu'elle a reçus du gouvernement fédéral avant le moment prévu pour leur utilisation. Les états financiers de VIA, de 1979 à 1982, indiquent que l'organisme a reçu $ 21,1 millions ($ 17 millions en 1982) en intérêts créditeurs après avoir investi ses fonds excédentaires (dont la plupart provenaient du gouvernement fédéral) dans des titres à court terme. Au 31 décembre 1981, les sommes que VIA a investies dans des titres à court terme s'élevaient à $ 25 millions. Le 31 décembre 1982, ces sommes avaient atteint $ 129 millions.

17.13 Le gouvernement fédéral fournit à VIA des fonds pour deux raisons principales: d'abord, pour financer ses déficits d'exploitation conformément aux modalités d'un contrat qui lui demande d'assurer certains services voyageurs; deuxièmement, pour financer ses dépenses en capital. Les modalités contractuelles en ce qui concerne le financement des dépenses en capital limitent les paiements consentis à VIA soit aux dépenses en capital approuvées annuellement par le gouverneur en conseil, soit aux besoins de trésorerie réels de VIA, le moindre des deux montants étant retenu.

17.14 Notre examen des états financiers de VIA nous porte à croire qu'il s'écoule un long intervalle entre le moment où la Société obtient des fonds du gouvernement fédéral et le moment où elle est tenue de rémunérer son personnel et de payer ses principaux fournisseurs. Depuis le 1er avril 1982, par exemple, le ministère des Transports fournit des fonds d'exploitation à VIA, 30 jours avant le début du mois au cours duquel la Société doit rendre les services. Il est très peu probable que VIA ait dû rémunérer ses employés et payer ses fournisseurs aussi longtemps d'avance. De plus, le ministère reconnaît qu'au 31 décembre 1982, VIA avait demandé, et reçu, au moins $ 24 millions du gouvernement fédéral pour des dépenses de capital, en sus de ses besoins réels de trésorerie.

17.15 Deux points nous préoccupent surtout en ce qui a trait à cette question de fonds obtenus par VIA bien avant que cela s'avère nécessaire.

Coût du financement. Le ministère n'a pas suffisamment tenu compte des frais de financement de ces paiements. Le gouvernement fédéral a dû emprunter et payer des intérêts pour les fonds qu'il a avancés à VIA. En conséquence, bien que VIA ait déclaré des intérêts créditeurs considérables dans ses états financiers, une bonne partie de ces intérêts est de fait annulée par ceux qui sont inscrits au titre de la dette nationale du Canada, constituant ainsi des subventions supplémentaires pour les services de VIA à même les deniers publics.

Présentation inexacte dans les Comptes publics du Canada. La pratique de prélèvement des sommes d'argent à même le Fonds du revenu consolidé bien avant que cela s'avère nécessaire, pourrait, si elle était répandue, fausser la justesse des données présentées dans les Comptes publics du Canada. Par exemple, les coûts des programmes sont sous-évalués parce qu'ils ne comprennent pas les frais de financement des versements effectués avant que cela soit nécessaire. Ces frais sont enregistrés par le ministère des Finances, bien que les frais soient liés directement aux activités des programmes du ministère des Transports. De plus, le versement d'un montant de $ 24 millions, en sus des besoins en trésorerie pour les dépenses en capital de VIA, gonfle les dépenses gouvernementales pour les activités de transport ferroviaire, situation qui ne sera corrigée que lorsque le ministère aura recouvré les sommes excédentaires.

17.16 Le ministère a précisé qu'il a pris des mesures pour régler la question de l'excédent des fonds qui, à son avis, sont actuellement contrôlés par VIA. Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, un calendrier de remboursement des fonds excédentaires sera établi. Le ministère a effectué une conciliation des fonds d'immobilisations et il a demandé à VIA de faire connaître ses commentaires et les mesures qu'elle entend prendre au cours de la présente année civile. Au moment de notre vérification, le ministère et VIA n'avaient encore convenu d'aucun arrangement.

17.17 Ces cas indiquent que le gouvernement doit de toute urgence élaborer une politique qui lui permettra de contrôler le moment du prélèvement des fonds destinés à des sociétés de la Couronne qui sont financées à l'aide des deniers publics, de préciser les modalités qui régissent les dispositions actuelles de la subvention à VIA et d'évaluer les solutions de rechange sur la façon de fournir à VIA les fonds nécessaires à son fonds de roulement.

Rapports de vérification – Sociétés de la Couronne

17.18 Notre Bureau a publié des rapports de vérification sur les comptes et états financiers de 40 sociétés durant l'année, conformément à la Loi sur l'administration financière ou à la loi particulière constituant en société l'entreprise en question. Notre opinion sur trois de ces sociétés renfermait, en rapport avec leurs activités, une réserve dont les détails sont exposés ci-dessous.

17.19 En outre, le rapport du vérificateur sur les états financiers de la Société canadienne d'hypothèques et de logement comportait une opinion "sous réserve de" dont les détails sont également exposés ci-dessous.

17.20 **Commission canadienne du lait – Prélèvements de droits par la Commission, qui ont outrepassent ses pouvoirs.** Le paragraphe 12(f) de la Loi sur la Commission canadienne du lait autorise le gouverneur en conseil à:

> établir des règlements portant sur la commercialisation de tout produit laitier, notamment des règlements autorisant la Commission à fixer, imposer et percevoir des droits ou taxes que doivent verser les personnes qui se livrent à la commercialisation de tout produit laitier...et à utiliser ces droits ou taxes pour l'exercice des fonctions que lui assigne la présente loi.

Depuis la création de la Commission canadienne du lait en 1967, aucun règlement concernant le prélèvement de droits n'a été adopté en vertu de l'article 12. Nous avons obtenu deux opinions juridiques qui indiquent que la Commission n'avait pas le droit de fixer, d'imposer et de percevoir des droits ou des taxes parce que le gouverneur en conseil n'avait pas établi de règlement l'autorisant à se livrer à ces activités.

17.21 La Commission prélève des droits afin de couvrir les frais d'écoulement des excédents de produits laitiers. Les droits versés par les producteurs, pour l'année de production qui s'est terminée le 31 juillet 1982, se chiffraient à $169,9 millions et, de cette somme, $7,8 millions ont été perçus directement par la Commission qui les a déduits des subsides versés aux producteurs. D'autres droits sont déduits des paiements effectués par les entreprises de transformation aux producteurs, à la livraison de lait industriel. Ils sont remis aux offices provinciaux de commercialisation qui les transmettent par la suite à la Commission.

17.22 La Commission a obtenu du sous-ministre de la Justice une opinion juridique selon laquelle la décision de la Commission de fixer, d'imposer et de percevoir des droits ou taxes a été adoptée de bon droit en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

17.23 Nonobstant cette opinion juridique, nous avons, dans notre rapport de vérification adressé au ministre de l'Agriculture, formulé une réserve sur les états financiers de la Commission pour l'exercice terminé le 31 juillet 1982 en indiquant que des droits avaient été perçus auprès des producteurs sans qu'il y ait un règlement à cet effet et que, par conséquent, la Commission canadienne du lait avait outrepassé ses pouvoirs.

17.24 **Office canadien du poisson salé – Activités qui outrepassent le cadre de ses pouvoirs.** L'Office canadien du poisson salé a été constitué en 1970, en vertu de la Loi sur le poisson salé, afin d'augmenter les gains des producteurs primaires de morue préparée. L'office possède le droit exclusif d'acheter, de vendre et de commercialiser la morue préparée

et ses sous-produits, dans la province de Terre-Neuve et sur la basse Côte nord du Québec et il doit acheter toute la morue préparée que les pêcheurs offrent pour la vente, et dont le niveau de qualité est acceptable.

17.25 Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 1983, le chiffre des ventes des produits du poisson congelés s'est élevé à $ 5,3 millions. En outre, l'Office a fait la commercialisation des produits du poisson congelés pour un groupe de sociétés, en vertu d'une entente contractuelle. La valeur marchande de ces produits était de $ 17,8 millions. Ces opérations ont représenté plus de 30 p. 100 du total des ventes de l'Office au cours de l'exercice.

17.26 À notre avis, puisque la Loi n'autorise la société qu'à la commercialisation de la morue préparée et de ses sous-produits, les activités de la vente de produits du poisson congelés outrepassent ses pouvoirs, selon la Loi sur le poisson salé. Par conséquent, dans notre rapport de vérification adressé au ministre des Pêches et des Océans, notre opinion sur les états financiers de l'Office, pour l'exercice terminé le 31 mars 1983, comportait une réserve.

17.27 **Loto Canada Inc - Paiements effectués par la Société, qui outrepassent ses pouvoirs, et autres sujets de préoccupation.** Loto Canada Inc. a été constituée en société en vertu de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes en 1976 pour mettre sur pied et gérer une loterie nationale, conformément au Règlement sur la loterie nationale autorisé par le Code criminel.

17.28 En août 1979, les représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux ont convenu que Loto Canada Inc. se retirait de la vente de billets de loterie le 31 décembre 1979 et que la Société serait alors dissoute par le gouvernement fédéral aussi rapidement que les obligations juridiques, financières et administratives le permettraient. Le ministre responsable de la Société a demandé au Conseil d'administration d'amorcer la liquidation ordonnée des activités le 21 août 1979. Les activités de loterie ont cessé le 31 décembre 1979 et le droit de réclamer des prix a expiré le 31 décembre 1980.

17.29 En janvier 1981, la Société a commencé à financer une recherche sur les concepts de jeu, y compris des travaux de recherche et de développement concernant un concours de pronostics sportifs. En août 1981, le Cabinet a décidé que ce concours de pronostics sportifs serait exploité par un nouvel organisme fédéral. Du mois de janvier 1981 au 31 mars 1983, les dépenses de recherche et de développement consacrées au concours de pronostics sportifs se sont élevées au total à $ 1,8 million. Jusqu'à maintenant, la société a recouvré $ 1,2 million du gouvernement du Canada et elle a bon espoir de récupérer le solde. La recherche sur les concepts de jeu financée par la Société a servi de base à la documentation qui a abouti à l'adoption par le Parlement, le 29 juin 1983, de la Loi sur les paris collectifs sportifs.

17.30 La Société est d'avis que ce financement découle d'une décision commerciale prévue dans ses attributions et elle répond à une intention du gouvernement fédéral. Or, à notre avis, le versement de $ 1,8 million n'était pas autorisé par les articles de constitution en société de Loto Canada Inc. qui restreignent les activités commerciales que la Société peut effectuer et administrer. De plus, à notre avis, il est donc contraire aux dispositions de la Loi sur les sociétés commerciales canadiennes.

17.31 Étant donné que Loto Canada Inc. a mis fin à ses activités de loterie le 31 décembre 1979, nous sommes préoccupés par le niveau élevé des frais d'administration de $ 779 000 engagés par la Société au cours des exercices terminés les 31 mars 1982 et 31 mars 1983. Ces dépenses proviennent du fait que cette société inexploitée a continué d'exister et qu'elle a participé au financement de la recherche et du développement relatifs au concours de pronostics sportifs. Nous nous préoccupons aussi du fait que la Société ne s'est pas encore entendue sur des modalités avec le gouvernement du Canada pour le virement des fonds en surplus de l'ordre de $ 14,4 millions payables au receveur général du Canada.

17.32 Les questions susmentionnées ont été portées à l'attention du ministre d'État à la Condition physique et au Sport amateur dans nos rapports de vérification sur les états financiers de la Société pour les exercices terminés les 31 mars 1982 et 31 mars 1983.

17.33 Le 7 juillet 1983, le Conseil d'administration de Loto Canada Inc. a adopté une résolution pour que soient entamées immédiatement les procédures finales de liquidation de la Société.

17.34 Société canadienne d'hypothèques et de logement – Légalité douteuse des paiements en rapport avec le Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) a été constituée en société de la Couronne par une Loi du Parlement, le 1er janvier 1946. Ses activités sont réglementées par la Loi nationale sur l'habitation, la Loi sur la Société canadienne d'hypothèques et de logement et, à certains égards, par la Loi sur l'administration financière. Une des principales activités de la Société consiste à effectuer des paiements ou à engager des dépenses dans le cadre de la mise en oeuvre des programmes d'habitation, au nom du gouvernement fédéral.

17.35 Le Programme canadien d'encouragement à l'accession à la propriété (PCEAP), présenté dans le budget du gouvernement de juin 1982, a été mis en oeuvre pour encourager la construction de nouvelles unités domiciliaires et ainsi créer des emplois et améliorer l'accès à la propriété résidentielle.

17.36 Au cours de l'exercice financier terminé le 31 mars 1983, la Société a dépensé $ 538 millions aux termes du Programme. Les vérificateurs de la Société ont formulé une réserve dans leur rapport de vérification sur les états financiers de la Société pour l'exercice terminé le 31 décembre 1982. Ils ont également formulé une réserve sur l'état des comptes de la Société auprès du ministre responsable de la Société et du ministre de l'Énergie, des

Mines et des Ressources pour l'exercice terminé le 31 mars 1983, en rapport avec l'incertitude entourant l'autorisation en vertu de laquelle les paiements au titre du PCEAP ont été effectués. Des notes identiques jointes aux deux états se lisaient comme suit:

> L'autorité réglementaire en vertu de laquelle les paiements au titre du PCEAP sont effectués a été mise en doute par un co-président du Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires. Les objections portent sur le manque de règlements précis du gouvernement relativement à ces paiements et au manque de garantie lorsque les sommes payées représentent des prêts non remboursables. Cependant, la Société est d'avis que les montants versés sont dûment autorisés et garantis en vertu des dispositions de la Loi nationale sur l'habitation.

17.37 Une opinion juridique indépendante qu'a obtenue notre Bureau a conclu que, nonobstant l'opinion de la Société, les opérations faites en vertu du Programme ne relèvent pas des pouvoirs de la SCHL aux termes de la Loi.

Observations sur les dépenses des ministères

17.38 **Ministère de l'Agriculture – Carence dans le Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.** La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest prévoit pour les céréaliculteurs participants des versements de stabilisation. Ces versements sont effectués lorsque les produits nets de participation admissibles de la vente de grain de tout participant se situent pour l'année en deçà de la moyenne spécifiée. La loi exige en retour que chaque céréaliculteur participant verse une contribution équivalente à 2 p. 100 du produit de vente de grain qu'il a reçu et que le gouvernement verse une somme égale aux contributions versées par les participants, en plus de 2 p. 100 des produits de participation admissibles de la vente de grain de tous participants (que les contributions aient été versées ou non). Le ministère de l'Agriculture a interprété cette disposition comme devant s'appliquer uniquement aux ventes sur lesquelles des contributions ont été versées par les participants et non au total des produits de participation admissibles de la vente de grain.

17.39 L'esprit de la loi peut bel et bien avoir été que la contribution fédérale devrait être égale au double des contributions versées par les participants. Toutefois, une interprétation, à la lettre, de la loi ne semble pas appuyer cela et le conseiller juridique du ministère déclare que "bien que l'intention du gouvernement n'était que de payer en fonction des sommes réellement versées, le sens évident de l'article (41(1)) mène à l'autre conclusion".

17.40 Si l'interprétation était appliquée à la lettre, il y aurait une carence estimative de $ 7,4 millions dans les contributions gouvernementales au Compte, à partir de 1976.

17.41 La dernière réponse du ministère à cette question soulevée par le Bureau dans des lettres à la direction, depuis 1980, remonte au 29 avril 1983 et elle comporte la déclaration que "le libellé de la Loi sera clarifié par le biais de modifications législatives".

17.42 **Compte du fonds des changes - Valeur de l'or et comptabilisation des gains réalisés sur la vente de l'or.** Le Compte du fonds des changes est un compte établi au nom du ministre des Finances. Il est régi par la Loi sur la monnaie et les changes et c'est la Banque du Canada qui en a l'administration. Ce compte a pour objectif d'aider à contrôler et à protéger la valeur de l'unité monétaire canadienne à l'étranger.

17.43 Notre rapport de vérification présenté au ministre des Finances, pour l'exercice terminé le 31 décembre 1982, soulevait deux questions de comptabilité qui devraient être portées à l'attention du Parlement. À notre avis, les conventions comptables adoptées dans ces deux cas ne sont pas conformes à l'article 16 de la Loi sur la monnaie et les changes. Il s'agit des deux questions suivantes:

- La valeur de l'or est inscrite au coût originaire approximatif et n'est pas rajustée selon sa valeur sur le marché des matières premières. Le revenu, par conséquent, ne contient pas la valeur des gains non réalisés qui constituent la différence entre la valeur sur le marché des matières premières et le coût originaire approximatif.

- Les gains réalisés sur la vente de l'or sont inscrits comme gains de réévaluation et imputés au revenu en montants égaux sur une période de trois ans. À notre avis, l'article 16 de la Loi sur la monnaie et les changes exige que ces gains soient compris dans le revenu déclaré pour l'exercice et donc versés au Fonds du revenu consolidé dans les trois mois qui suivent la fin de l'exercice.

17.44 Des hauts fonctionnaires du ministère des Finances ont rédigé des modifications à la Loi qui fourniront une autorisation statutaire pour les conventions comptables utilisées actuellement pour le Compte du fonds des changes.

17.45 **Ministère des Pêches et des Océans - Frais non autorisés de location de bateaux.** Les oeufs de hareng constituent une ressource importante pour les pêcheurs du Pacifique. Afin que soient capturés le plus grand nombre d'oeufs de hareng possible, tout en assurant la conservation de l'espèce, le ministère des Pêches et des Océans loue des bateaux de pêche pour effectuer la surveillance des stocks de poissons. Ces bateaux loués servent à la pêche expérimentale afin d'établir quelles seraient les meilleures périodes pour l'ouverture de la pêche aux oeufs de hareng dans des secteurs sélectionnés. Toutefois, le ministère ne dispose pas des fonds affectés à la location de ces bateaux. Plutôt que de chercher à obtenir les fonds dont il a besoin, le ministère a pris l'habitude d'autoriser les propriétaires de bateaux à capturer un volume de poissons qui dépasse nettement le volume nécessaire aux pêches expérimentales et d'utiliser le produit de la vente pour payer la location des bâteaux. Le financement des frais de locations au moyen de cette pratique s'est élevé à $ 1,6 million, au cours des trois dernières années. En agissant de cette façon, le ministère se soustrait au contrôle parlementaire sur les dépenses.

17.46 I et C/MEER – Non recouvrement des dettes remboursables a la Couronne. Le gouvernement fédéral a offert de l'aide sous forme de contributions remboursables de $ 103 millions à une société canadienne pour la conception et la mise au point de certains moteurs d'avions. Ces subventions ont été accordées en vertu du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD), administré par le ministère de l'Industrie et du Commerce (I et C). Sur le montant total de $ 103 millions, la Société avait remboursé $ 32,4 millions à la fin de mars 1983. Un autre montant de $ 65,3 millions devait être remboursée à la fin de 1983, conformément aux conditions contractuelles de l'octroi. La dernière somme de $ 5 millions était remboursable à d'autres conditions.

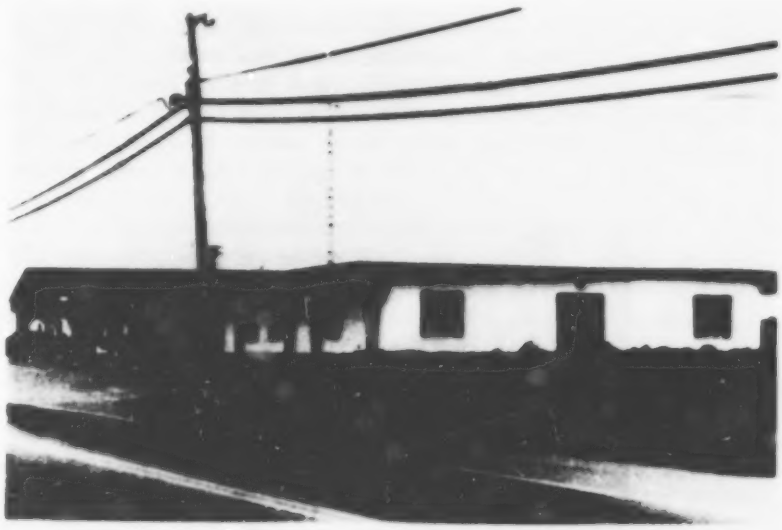
17.47 Au lieu de demander le remboursement de la dette, I et C a fait approuver en novembre 1981 par le Conseil du Trésor un calendrier révisé prévoyant des remboursements qui s'échelonneraient jusqu'en 1988. En proposant cette prolongation, le ministère a indiqué que les conditions actuelles du contrat, à cause des ventes qui ont dépassé de beaucoup les prévisions, forceraient l'entreprise à rembourser des sommes qui excèdent ce qui est juge juste et raisonnable. I et C estimait également que l'entreprise et sa société mère étrangère s'étaient conformées aux lignes directrices régissant la conduite des entreprises. Nous avons toutefois remarqué que les critères qui établissent ce qui constitue des remboursements justes et raisonnables et une bonne conduite d'une entreprise n'avaient pas été consignés par I et C. Le ministère était également d'avis qu'un rééchelonnement du remboursement augmenterait davantage les chances d'établissement d'un programme d'expansion au Canada. Nous n'avons pu toutefois trouver aucune entente qui précise les projets pour lesquels l'argent serait utilisé. Dans des conditions normales, les contributions auraient été remboursées et l'entreprise aurait conclu des ententes précises sur les nouvelles propositions de projets pour lesquels l'on demandait une aide financière.

17.48 À cause du report du remboursement, les $ 65,3 millions n'ont pas été versés dans le Fonds du revenu consolidé à la fin de 1983 comme il se devait. Nous avons estimé que la différence de la valeur, en dollars de 1983, entre le calendrier révisé des remboursements prolongés jusqu'en 1988 et les sommes remboursables à la fin de 1983 selon le montant original, s'élevait à une subvention non déclarée de $ 25 à $ 30 millions.

17.49 I et C/MEER – Négligence en rapport avec le paiement qui découle d'une garantie de prêt. En vertu de la Loi sur les subventions au développement régional, le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) a fourni une aide pour la construction d'un motel de 22 chambres abritant un restaurant et un bar. L'aide a pris la forme de garanties de prêts de l'ordre de $ 315 000 que le gouvernement a contractées auprès d'une société de fiducie.

17.50 En mars 1982, après plusieurs manquements aux obligations de paiement, la société de fiducie a exercé un pouvoir de vente pour réaliser ses garanties. Le MEER a versé le montant garanti de $ 315 000 à la société de fiducie malgré d'importantes lacunes dans les procédures de liquidation.

17.51 La société de fiducie a cédé le motel en recourant à une vente aux enchères, ce qui était contraire aux conditions de l'entente de garantie selon lesquelles la cession devait se faire par appel d'offres ou par vente privée avec le consentement du MEER. La société de fiducie n'a pas demandé à la cour de se prononcer contre le propriétaire bien qu'un tel recours juridique ait été également prévu dans l'entente de garantie. On n'a pas fait appel aux garanties d'une autre entreprise qui appartenait au propriétaire du motel. En outre, selon les renseignements du ministère, aucun contrôle n'a été exercé sur les biens mobiliers du motel, que l'on aurait pu vendre séparément. Le MEER n'a pas su présenter une offre de protection à l'enchère de façon à minimiser la perte subie par la Couronne. Le MEER n'était pas non plus représenté à cette vente aux enchères de manière à veiller à ce que la liquidation se fasse dans les meilleurs intérêts de la Couronne.



Ce motel a été vendu aux enchères pour la somme de $ 200. Le MEER avait déboursé $ 315 000 au titre d'une garantie de prêt

17.52 Le motel a été vendu pour un montant total de $ 200 à la vente aux enchères, sans que l'on tienne compte qu'une évaluation faite par un évaluateur indépendant en 1977 lui donnait une valeur de $ 393 000, qu'une seconde évaluation indépendante en 1978 lui en concédait une de $ 550 000 et qu'une évaluation foncière effectuée par la province du Nouveau-Brunswick en mars 1982 lui accordait une valeur marchande de $ 309 400.

17.53 L'enchérisseur acheteur a revendu la propriété pour $ 75 200 le lendemain de la vente aux enchères et le nouveau propriétaire a obtenu, dans un délai d'un mois, une hypothèque de $ 285 000 pour le motel. Au cours de notre vérification effectuée en août

17.46 **I et C/MEER – Non recouvrement des dettes remboursables à la Couronne.** Le gouvernement fédéral a offert de l'aide sous forme de contributions remboursables de $ 103 millions à une société canadienne pour la conception et la mise au point de certains moteurs d'avions. Ces subventions ont été accordées en vertu du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD), administré par le ministère de l'Industrie et du Commerce (I et C). Sur le montant total de $ 103 millions, la Société avait remboursé $ 32,4 millions à la fin de mars 1983. Un autre montant de $ 65,3 millions devait être remboursée à la fin de 1983, conformément aux conditions contractuelles de l'octroi. La dernière somme de $ 5 millions était remboursable à d'autres conditions.

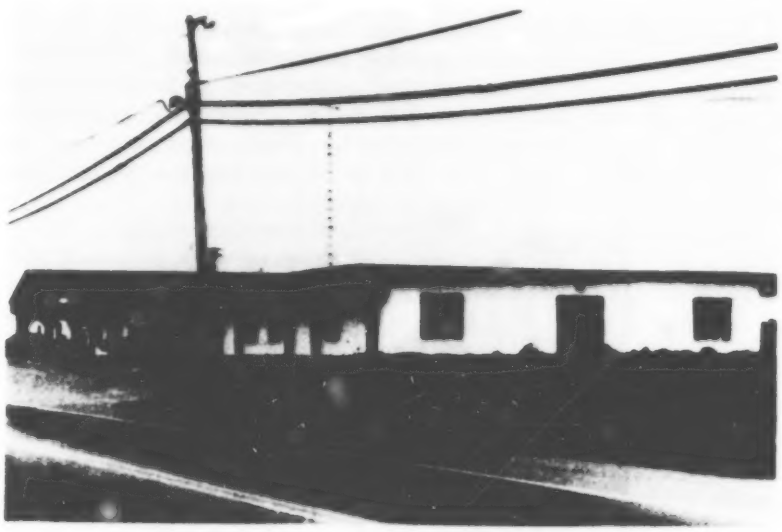
17.47 Au lieu de demander le remboursement de la dette, I et C a fait approuver en novembre 1981 par le Conseil du Trésor un calendrier révisé prévoyant des remboursements qui s'échelonneraient jusqu'en 1988. En proposant cette prolongation, le ministère a indiqué que les conditions actuelles du contrat, à cause des ventes qui ont dépassé de beaucoup les prévisions, forceraient l'entreprise à rembourser des sommes qui excèdent ce qui est jugé juste et raisonnable. I et C estimait également que l'entreprise et sa société mère étrangère s'étaient conformées aux lignes directrices régissant la conduite des entreprises. Nous avons toutefois remarqué que les critères qui établissent ce qui constitue des remboursements justes et raisonnables et une bonne conduite d'une entreprise n'avaient pas été consignés par I et C. Le ministère était également d'avis qu'un rééchelonnement du remboursement augmenterait davantage les chances d'établissement d'un programme d'expansion au Canada. Nous n'avons pu toutefois trouver aucune entente qui précise les projets pour lesquels l'argent serait utilisé. Dans des conditions normales, les contributions auraient été remboursées et l'entreprise aurait conclu des ententes précises sur les nouvelles propositions de projets pour lesquels l'on demandait une aide financière.

17.48 À cause du report du remboursement, les $ 65,3 millions n'ont pas été versés dans le Fonds du revenu consolidé à la fin de 1983 comme il se devait. Nous avons estimé que la différence de la valeur, en dollars de 1983, entre le calendrier révisé des remboursements prolongés jusqu'en 1988 et les sommes remboursables à la fin de 1983 selon le montant original, s'élevait à une subvention non déclarée de $ 25 à $ 30 millions.

17.49 **I et C/MEER – Négligence en rapport avec le paiement qui découle d'une garantie de prêt.** En vertu de la Loi sur les subventions au développement régional, le ministère de l'Expansion économique régionale (MEER) a fourni une aide pour la construction d'un motel de 22 chambres abritant un restaurant et un bar. L'aide a pris la forme de garanties de prêts de l'ordre de $ 315 000 que le gouvernement a contractées auprès d'une société de fiducie.

17.50 En mars 1982, après plusieurs manquements aux obligations de paiement, la société de fiducie a exercé un pouvoir de vente pour réaliser ses garanties. Le MEER a versé le montant garanti de $ 315 000 à la société de fiducie malgré d'importantes lacunes dans les procédures de liquidation.

17.51 La société de fiducie a cédé le motel en recourant à une vente aux enchères, ce qui était contraire aux conditions de l'entente de garantie selon lesquelles la cession devait se faire par appel d'offres ou par vente privée avec le consentement du MEER. La société de fiducie n'a pas demandé à la cour de se prononcer contre le propriétaire bien qu'un tel recours juridique ait été également prévu dans l'entente de garantie. On n'a pas fait appel aux garanties d'une autre entreprise qui appartenait au propriétaire du motel. En outre, selon les renseignements du ministère, aucun contrôle n'a été exercé sur les biens mobiliers du motel, que l'on aurait pu vendre séparément. Le MEER n'a pas su présenter une offre de protection à l'enchère de façon à minimiser la perte subie par la Couronne. Le MEER n'était pas non plus représenté à cette vente aux enchères de manière à veiller à ce que la liquidation se fasse dans les meilleurs intérêts de la Couronne.



Ce motel a été vendu aux enchères pour la somme de $ 200. Le MEER avait déboursé $ 315 000 au titre d'une garantie de prêt.

17.52 Le motel a été vendu pour un montant total de $ 200 à la vente aux enchères, sans que l'on tienne compte qu'une évaluation faite par un évaluateur indépendant en 1977 lui donnait une valeur de $ 393 000, qu'une seconde évaluation indépendante en 1978 lui en concédait une de $ 550 000 et qu'une évaluation foncière effectuée par la province du Nouveau-Brunswick en mars 1982 lui accordait une valeur marchande de $ 309 400.

17.53 L'enchérisseur acheteur a revendu la propriété pour $ 75 200 le lendemain de la vente aux enchères et le nouveau propriétaire a obtenu, dans un délai d'un mois, une hypothèque de $ 285 000 pour le motel. Au cours de notre vérification effectuée en août

1983, nous avons remarqué que le motel était en exploitation et qu'une offre de $ 625 000 avait été faite en mai 1983 pour l'achat de la propriété et du lopin de terre adjacent.

17.54 Ministère des Travaux publics – Absence de négociation d'un bail de façon à assurer l'utilisation juste et économique des deniers publics. Le 29 juin 1983, le ministère des Travaux publics a obtenu du Conseil du Trésor l'approbation de conclure un bail d'une durée de 10 ans, débutant le 1er décembre 1983, afin de loger des services de plusieurs ministères et organismes gouvernementaux dans un immeuble d'Ottawa rénové récemment. Les loyers annuels à verser seraient d'environ $ 12 millions. Nous avons constaté que le ministère, lorsqu'il a négocié ce bail, n'a pas respecté un certain nombre de directives du Conseil du Trésor qui traitent de la passation des contrats, de l'acquisition de biens immobiliers et des locaux à bureaux. Le processus de sélection a comporté l'examen de 32 offres de baux. L'offre pour l'immeuble retenu se classait vingt-quatrième. Deux offres produites pour des immeubles nouveaux n'ont pas été examinées par le ministère, bien que les loyers proposés aient été inférieurs à ceux de l'immeuble rénové et que ces offres auraient dû précéder au classement l'offre de l'immeuble choisi. En outre, le ministère n'a pas tenu compte d'une offre relative à la location de bureaux dans un immeuble que l'on était à construire au centre ville d'Ottawa, même si les loyers proposés étaient très alléchants.

Immeuble rénové, dont le loyer annuel s'élève à $ 12 millions.

17.55 Le ministère nous a avisés que la décision de négocier la location de l'immeuble susmentionné plutôt que d'entamer des négociations avec les autres soumissionnaires s'expliquait par le besoin urgent de locaux de l'un des organismes.

17.56 La présentation du ministère au Conseil du Trésor indiquait que le coût de l'aménagement des locaux serait supérieur de 35 p. 100 au coût prévu par les lignes directrices et qu'il serait impossible d'assurer l'entière occupation des locaux, à compter du 1er décembre 1983. À ce jour, aucune approbation du Conseil du Trésor n'a été obtenue en ce qui a trait au coût des travaux spécifiques d'aménagement et aucun de ces travaux n'a été entrepris. En vertu du contrat approuvé par le Conseil du Trésor, le paiement des loyers débute le 1er décembre 1983. Dans le cas où des locaux ne pourraient être occupés à cause des travaux d'aménagement à effectuer, il faudra verser en loyers des paiements improductifs qui peuvent se chiffrer à $ 1 million par mois.

17.57 **Ministère des Travaux publics – Acquisition d'immeubles qui demeurent inutilisés ou sous-utilisés.** En 1981, nous indiquions dans notre Rapport qu'un immeuble de 11 152 mètres carrés que le ministère avait acheté au coût de $ 1,98 million en 1976 était toujours vacant. Le ministère nous avait avisés à cette époque que l'immeuble pourrait être occupé à compter de 1983.

17.58 Le ministère nous fait savoir maintenant que l'immeuble est toujours vacant. Il ne pourra être occupé qu'à partir d'avril 1984, et encore faudrait-il qu'une somme supplémentaire de $ 19,6 millions environ soit versée à l'achèvement des travaux, à l'aménagement des locaux actuels et à l'agrandissement.

17.59 Jusqu'à maintenant, les coûts afférents à cette acquisition improductive, outre le prix originel, s'élèvent à environ $ 1,96 million pour le chauffage, les honoraires des architectes-conseils, les subventions tenant lieu d'impôt et les frais d'intérêt théorique.

17.60 Selon les rapports du ministère sur l'espace disponible, d'autres immeubles sont demeurés vacants depuis leur acquisition, ou pendant de longues périodes. Nous avons constaté que trois immeubles, dans la région de la Capitale nationale, qui avaient une superficie totale de 49 400 mètres carrés pouvant être loués, sont restés vacants de deux à cinq ans. Les frais directs d'exploitation et d'entretien se chiffraient à $ 2,9 millions et, selon les calculs du ministère, le manque à gagner en revenus de location s'élevait à $ 7,7 millions.

17.61 **Ministère des Travaux publics et Harbourfront Corporation – Défaut de fournir des renseignements essentiels et d'obtenir l'autorisation appropriée.** Le ministère des Travaux publics a recommandé au Conseil du Trésor et au ministre des Travaux publics qu'un entrepôt de huit étages ainsi que les terrains connexes que possédait le ministère soient transférés à la société Harbourfront Corporation en vue de la construction de logements en copropriété. Le ministère ne leur a toutefois pas indiqué que la Harbourfront Corporation, ou la Couronne, aurait à assurer à perpétuité l'entretien de l'entrepôt rénové au-dessus duquel un entrepreneur du secteur privé avait construit quatre

étages de logements en copropriété. La Harbourfront Corporation, seule propriétaire de l'immeuble rénové et des terrains sur lesquels est érigé cet ensemble immobilier, devra également assumer à perpétuité les servitudes et les droits d'accès pour le compte des propriétaires des logements construits.

17.62 Le Conseil du Trésor, lorsqu'il a approuvé la recommandation du ministère, a exigé de ce dernier qu'il prenne les mesures nécessaires pour que le projet de construction ne le force pas à verser une subvention indirecte à l'entrepreneur ou aux acheteurs des unités en copropriété. Le ministère nous a indiqué qu'il n'avait pu respecter cette exigence, mais il n'avait pas communiqué ce fait au Conseil du Trésor.

17.63 Le bien en question constituait la partie la plus importante d'un lot pour lequel le ministère avait versé des frais d'expropriation de $ 9,4 millions en 1972; il a été transféré à la Harbourfront Corporation pour une somme nominale de $ 1.

17.64 Le contrat de gestion conclu, d'une part, entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Travaux publics et, d'autre part, par la société de la Couronne susmentionnée, stipulait que la Société ne devait conclure aucun accord de construction d'immeubles en copropriété sans obtenir au préalable l'approbation du ministre des Travaux publics et du sous-procureur général du Canada. Malgré cela, la Société a conclu des ententes importantes en rapport avec la construction de logements en copropriété sans obtenir au préalable l'autorisation nécessaire.

17.65 Il s'ensuit que la Couronne, sans que le Conseil du Trésor ait été préalablement mis au courant de tous les faits pertinents, s'est vue contrainte d'assumer à perpétuité des obligations; en outre, des biens importants de la Couronne ont été transférés, pour une somme nominale, à la Société qui, désormais, peut les utiliser aux fins qu'elle juge appropriées.

17.66 Ministère des Travaux publics – Non conformité au Règlement sur les marchés de l'État. Dans notre Rapport de 1982, nous avons signalé un certain nombre de faiblesses qui touchent les pratiques gouvernementales en matière de passation de contrats. Nous nous préoccupons de ce que le ministère des Travaux publics ne se conforme pas à la politique gouvernementale en matière de concurrence qui a été conçue principalement pour assurer la cohérence, l'économie et l'équité dans la sélection et l'achat des services de consultation.

17.67 En 1982-1983, le ministère des Travaux publics a conclu des ententes avec 14 cabinets d'architectes et d'ingénieurs-conseils sans lancer d'appel d'offres. Dans chaque cas, l'entente dépassait la limite autorisée de $ 100 000, ce qui engageait le ministère à des dépenses de plus de $ 8,8 millions.

17.68 L'article 8 du Règlement sur les marchés de l'État permet à une autorité contractante de conclure sans appel d'offres un marché pour la prestation de services d'ingénieurs, d'architectes et autres en matière de construction, lorsque les dépenses en question ne dépassent pas $ 100 000.

17.69 Le Règlement a été révisé la dernière fois le 20 septembre 1982, alors que la limite autorisée sans appel d'offres, en ce qui concerne les services des architectes et ingénieurs-conseils, a été portée de $ 30 000 à $ 100 000. En approuvant la nouvelle limite, les ministres du Conseil du Trésor ont fait remarquer que le ministère des Travaux publics aurait désormais à se conformer au Règlement sur les marchés de l'État et à la politique du Conseil du Trésor en matière de passation de contrats.

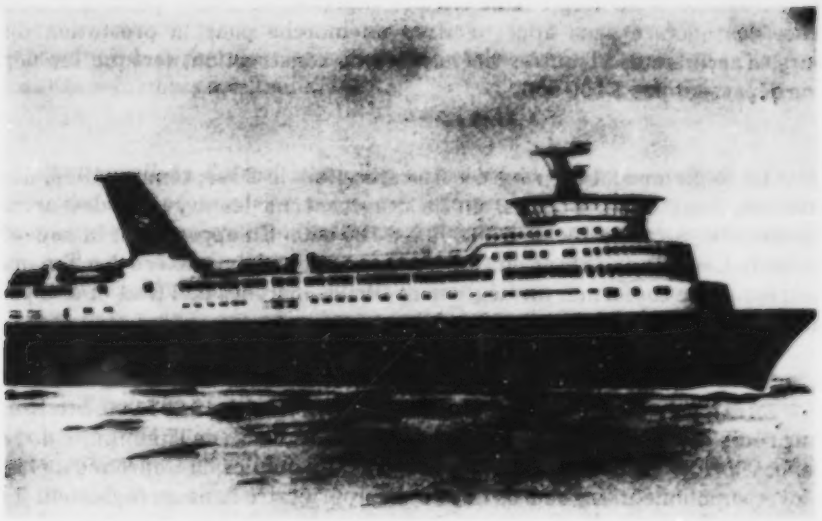
17.70 **Ministère des Travaux publics – Dépense de $ 697 000 attribuable aux termes imprécis d'un bail rédigé par le ministère.** À cause de l'ambiguïté du libellé d'un contrat de location conclu par le ministère des Travaux publics, la Couronne a été obligée de payer un loyer supplémentaire de $ 697 000 à un propriétaire dans un règlement à l'amiable.

17.71 Le contrat de location portait sur une durée de cinq ans, à compter du 1er décembre 1975, au taux annuel de $ 732 874 et il prévoyait des paiements supplémentaires de $ 263 775 par an pendant la durée du bail, pour couvrir l'amortissement du coût des améliorations effectuées par le bailleur.

17.72 L'entente contenait une clause d'option de renouvellement qui donnait au ministère le droit de renouveler le bail aux mêmes conditions. Cette clause ne précisait pas clairement que le renouvellement pourrait se faire au seul taux de location originel. Par conséquent, lorsque le ministère a renouvelé le bail, le bailleur a réclamé des paiements de location annuels supplémentaires de $ 263 775 sur la période de renouvellement de trois ans.

17.73 Selon une opinion juridique qu'a obtenue le ministère, le tribunal tiendrait le Couronne responsable des paiements de "loyer supplémentaire" effectués durant la période de renouvellement. Le ministère a en conséquence réglé la réclamation pour $ 697 000, ce qui représente environ 87,5 p. 100 du loyer supplémentaire réclamé par le bailleur, en plus des frais de cour du plaignant qui s'élevaient à $ 5 000.

17.74 **Ministère des Transports – Avances de $ 72 millions versées à un entrepreneur de CN Marine sans garanties suffisantes.** Le ministère des Transports a versé trois avances se chiffrant à $ 72 millions à la Davie Shipbuilding Limitée, une filiale de la société Dome Petroleum. Les paiements ont été effectués par l'intermédiaire du Canadien National (CN) et de CN Marine, en rapport avec la construction d'un navire baptisé "Gulfspan". Il n'existait pas de garanties satisfaisantes en ce qui concerne ces paiements que l'on avait effectués avant que cela soit nécessaire – environ six mois avant la date prévue pour le début des travaux de construction.



Le "Gulfspan" (conception d'artiste).

17.75 CN Marine, filiale du CN, a été constitué en société en 1978. Une entente conclue entre les trois parties, soit le ministre des Transports, CN et CN Marine, déterminait les modalités aux termes desquelles CN Marine assurerait un service de traversiers sur la côte de l'Atlantique. En vertu de cette entente, le ministre des Transports doit approuver le contenu et le calendrier de chaque projet d'immobilisations auquel son ministère contribue et il doit avoir la certitude que chaque projet est nécessaire à CN Marine pour fournir les services de transport maritime qu'elle doit assurer. Le ministre devait également s'assurer que toutes les demandes de fonds pour les projets d'immobilisations étaient dûment justifiées. L'un de ces projets consistait en la construction du "Gulfspan".

17.76 La soumission la plus basse pour la construction du navire se chiffrait à $ 130 millions. Toutefois, à la suite d'une décision du gouvernement de ne pas investir plus de $ 127 millions dans ce projet, le ministère a obtenu de la Davie Shipbuilding un prix de construction inférieur après avoir accepté de modifier le calendrier des paiements pour la construction du navire. Le nouveau calendrier permettait à la Société de réduire le prix du navire à $ 121 millions, soit une réduction de $ 9 millions. En vertu du calendrier révisé, des avances de $ 23,5 millions, de $ 18,4 millions et de $ 30 millions ont été versées au constructeur aux mois de janvier, février et avril 1983. La construction du navire, cependant, ne devait débuter qu'en septembre 1983.

17.77 Le ministère a mis en doute la nécessité immédiate, pour les services de transport, de construire ce navire. On nous a avisé que l'on avait examiné le projet sous tous ses angles (avantages, désavantages) et que l'on avait obtenu toutes les approbations

nécessaires avant de conclure ces arrangements financiers. Nous formulons cependant les réserves suivantes en ce qui concerne l'avance de ce montant de $ 72 millions:

- *Absence de garanties satisfaisantes.* Il n'y avait pas de garanties satisfaisantes en ce qui a trait aux paiements d'avances qui totalisaient $ 72 millions (60 p. 100 du prix contractuel). La Davie Shipbuilding, à ce qu'on nous a dit, ne pouvait fournir une garantie de bonne exécution. La société mère, la Dome Petroleum Limitée, a alors fourni une lettre de garantie. Toutefois, la pratique commerciale veut que l'on fournisse, dans de tels cas, une garantie de bonne exécution et non une lettre de garantie. Malgré tout, les avances ont été versées, sans tenir compte du risque particulier que présentait cet investissement pour les deniers publics.

- *Sous-évaluation du coût du navire.* La Davie Shipbuilding a accepté de réduire le prix du navire de $ 9 millions (7 p. 100 du prix contractuel) à la condition que soient avancées les dates des paiements. Toutefois, il est probable que le gouvernement fédéral a dû emprunter les fonds qu'il a avancés à la Davie Shipbuilding et qu'il lui faut payer des intérêts à ce titre. Par conséquent, un montant de $ 9 millions n'a pas été inclus dans les dépenses de programmes du ministère des Transports, et ce montant sera déclaré comme intérêt sur la dette nationale.

17.78 **Ministère des Transports – Paiements de $ 282 millions versés aux compagnies de chemins de fer en l'absence d'une loi habilitante.** Le 1er février 1983, le gouvernement a annoncé que le ministre des Transports déposerait en Chambre un projet de loi global qui remplacerait le tarif-marchandises du Pas du Nid-de-Corbeau par un nouveau programme pour le transport des grains. Les compagnies de chemins de fer ont été avisées que le gouvernement demanderait au Parlement le pouvoir de compenser pour les pertes de revenus encourues par les compagnies de chemins de fer, pour l'année de récolte de 1982-1983.

17.79 En attendant de déposer ce texte de loi, le ministère des Transports a sollicité et obtenu l'autorisation de dépenser jusqu'à $ 130,4 millions inscrits au crédit 65 – Contributions par l'entremise du Budget supplémentaire final du ministère. En avril 1983, le Canadien National et le Canadien Pacifique ont reçu chacun un montant de $ 65,2 millions. Ces paiements devaient indemniser les compagnies de chemins de fer pour les pertes qu'elles avaient subies durant la période de récolte de 1982-1983, d'août à décembre 1982, en transportant le grain de l'Ouest au tarif statutaire actuel; le gouvernement s'attendait qu'ils utiliseraient l'argent pour améliorer leur capacité de manutention du grain. Des contributions supplémentaires de $ 53 millions, pour l'année de récolte de 1982-1983, qui portaient sur la période de janvier à mars de l'exercice 1982-1983 et de $ 99 millions pour celle allant d'avril à juillet 1983 ont été autorisées dans le Budget supplémentaire "A" 1983-1984 et versées aux compagnies de chemins de fer en juillet 1983.

17.80 L'on nous a avisé que ces paiements provisoires avaient été effectués pour accélérer le nouveau programme du gouvernement, malgré le fait que le Parlement n'avait pas fini de débattre la politique ou n'avait pas adopté la législation habilitante proposée.

17.81 Le président de la Chambre des communes a, dans le passé, décrété qu'une loi portant affectation de crédits ne constitue pas l'instrument à utiliser pour solliciter, par exemple, l'autorisation d'établir un nouveau programme. Cette loi ne doit servir qu'à obtenir l'autorisation de dépenser de l'argent pour un programme déjà autorisé par un statut. De même, selon les règlements parlementaires, "s'il arrive qu'un poste inscrit aux Prévisions budgétaires intéresse un projet de loi non encore adopté, la loi habilitante doit être votée et sanctionnée avant que la dépense prévue soit autorisée par une loi de subsides".

17.82 Nous sommes très préoccupés à deux titres. D'abord, nous croyons que l'approbation des paiements de $ 282 millions, pendant que la loi habilitante est encore à l'étude, va à l'encontre des règlements et de l'esprit du système parlementaire. La procédure utilisée dans ce cas outrepasse les contrôles parlementaires habituels par rapport aux décisions qui concernent les dépenses des deniers publics pour de nouveaux programmes. Deuxièmement, l'autorisation demandée pour des dépenses gouvernementales de 1982-1983 ne reflétait pas l'entière indemnisation payable aux compagnies de chemins de fer et attribuable à toutes les pertes de revenus visées par la subvention au cours de l'exercice financier. Comme on l'expliquait plus haut, la somme de $ 53 millions n'a pas été enregistrée comme une dépense encourue en 1982-1983. À notre avis, ce montant non inscrit sous-évalue les dépenses réelles du ministère.

17.83 **Ministère des Transports – Paiement en double de $ 46,8 millions versé au CN et non recouvré.** Au paragraphe 15.6 de notre Rapport de 1981, nous avons déclaré que le Canadien National se faisait rembourser deux fois les pertes qu'il subissait: d'abord, lorsque les déficits qui comprenaient ces pertes étaient remboursés par le ministère des Transports, en vertu de lois annuelles portant affectation de crédits; ensuite, lorsque la Commission canadienne des transports (CCT) effectua des paiements, en vertu de la Loi sur le chemins de fer en 1978, 1979 et 1980.

17.84 Le Comité des comptes publics, à la suite de son audience à ce sujet, tenue le 18 mai 1982, a recommandé ce qui suit:

- que le ministère des Transports prenne les mesures qui s'imposent pour que ce double bénéfice ne puisse se reproduire;

- que le gouvernement trouve une solution au problème des versements en double effectués au bénéfice du CN, et rende compte à votre Comité pour le 31 décembre 1982.

17.85 Le ministère des Transports a déterminé que le montant du double paiement versé au CN s'élève à $ 46,8 millions. En décembre 1982, selon l'avis du ministère, le ministre, plutôt que de demander le remboursement du double paiement, a proposé au CN que ce montant soit officiellement incorporé au prêt consolidé impayé qu'il a obtenu du gouvernement du Canada. Le Comité des comptes publics a également été avisé du plan d'action proposé par le ministère.

17.86 Or, le ministère doit d'abord obtenir l'approbation du Parlement avant d'accroître le montant des prêts qu'il consent au CN. Ce dernier a néanmoins choisi d'inscrire dans ses états financiers pour l'exercice terminé le 31 décembre 1982 le montant qu'il doit au Canada comme dette à long terme.

17.87 Le ministère nous a fait savoir qu'il a préparé une présentation au Conseil du Trésor proposant l'option du prêt. Le Conseil du Trésor n'a toutefois pas encore donné son assentiment à cette proposition.

17.88 **Ministère du Revenu national (Impôt) – Cotisations inexactes en rapport avec des déclarations d'impôt sur le revenu de 1982.** La Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis prévoit des ententes entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires sur la perception de l'impôt. Tous les territoires et les provinces, sauf le Québec, ont signé cette entente qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers. Aux termes de ces accords, le ministère du Revenu national, Impôt (RNI) assume la responsabilité de l'administration et de la mise en application des lois sur l'impôt sur le revenu, fédérale, territoriales et provinciales.

17.89 Les dispositions actuelles de la Loi de l'impôt sur le revenu du Canada en matière d'étalement du revenu des particuliers, adoptées en 1982, permettent aux contribuables admissibles de répartir certains revenus d'une année sur des années ultérieures. Comme RNI s'attendait à ce que des dispositions soient ajoutées aux lois de l'impôt territoriales et provinciales en matière d'étalement du revenu, il a préparé ses formulaires de 1982 en conséquence. Cependant, les lois en question n'ont pas encore été modifiées et il s'ensuit que RNI a établi des cotisations inexactes à l'égard de certains contribuables qui avaient choisi d'étaler leur revenu en 1982. Outre le fait que cette situation constitue une infraction à la loi, elle pourrait porter indûment préjudice à certains contribuables.

17.90 Ainsi, les contribuables qui choisissent d'étaler leur revenu et qui n'habitent pas au Québec mais qui ont des revenus d'entreprises situées dans cette province seraient imposés deux fois au niveau provincial sur le montant de revenu étalé assujetti à l'impôt du Québec.

17.91 Ni RNI ni le ministère des Finances n'a quantifié les répercussions de ces cotisations inexactes.

17.92 **Utilisation des crédits accordés par le Parlement.** Pour l'exercice terminé le 31 mars 1983, quatre ministères sur 30 ont déclaré un dépassement de crédits. Le montant total de ces dépassements s'élevait à $ 29 millions environ et il apparaît dans l'État de l'emploi des crédits de 1983 du gouvernement qui fait partie des États financiers vérifiés du gouvernement du Canada, reproduits à l'annexe D du présent Rapport. Les

renseignements détaillés par ministère, tels qu'ils figurent au volume II des Comptes publics du Canada 1983, sont présentés à la pièce 17.1.

17.93 Au paragraphe 15.8 de notre Rapport de 1981, nous avons souligné la nécessité de modifier la Loi sur l'administration financière (LAF) pour clarifier l'autorisation juridique de la politique gouvernementale en ce qui concerne les créditeurs ou comptes à payer à la fin de l'exercice (CAPAFE). Au paragraphe 15.14 de notre Rapport de 1982, nous avons déclaré que nous comprenions que des propositions relatives à une modification appropriée à la LAF seraient présentées au Parlement dans un avenir rapproché. La LAF n'a pas encore été modifiée.

17.94 On appelle "crédit" les sommes à utiliser pour les dépenses de l'exercice courant, c'est-à-dire les fonds octroyés par le Parlement, diminués, en vertu des CAPAFE, du montant des dettes qui ont causé les dépassements de crédits déclarés au cours de l'exercice précédent. On donne à cette réduction le nom d'affectation réservée, laquelle autorise le règlement des dettes de l'exercice précédent. En 1982, le dépassement des crédits déclarés par le ministère de la Défense nationale (MDN) incluait des dettes au titre de retenues de garantie sur les contrats se chiffrant à $ 10 460 894. En 1983, le MDN, avec l'assentiment du Conseil du Trésor, n'a pas inclus ce montant dans ses affectations réservées, comme cela est exigé pour les CAPAFE. Par conséquent, il y a eu surévaluation des sommes déclarées comme autorisées au chapitre des dépenses de 1983; en outre, les sommes déclarées comme périmées ou comme sommes de dépassement au cours de l'exercice sont inexactes. Si l'on avait respecté les règles qui s'appliquent dans le cas des CAPAFE, le dépassement du crédit 5 du MDN indiqué à la pièce 17.1 comme étant de $ 10 495 852 aurait dû être de $ 19 032 202. Le montant périmé au titre du crédit 1 du MDN aurait dû être de $ 40 703 565 au lieu des $ 42 628 109 déclarés par le ministère.

Rapport de 1983 sur l'examen du PPCG

Introduction

17.95 Le programme de perfectionnement des pratiques et contrôles de gestion (PPCG) qu'applique le Bureau du contrôleur général dans les ministères et organismes fédéraux est unique en son genre. Il porte sur les processus de planification, de contrôle et d'évaluation de programmes de façon à assurer l'économie, l'efficience et l'efficacité des activités des ministères.

17.96 Le PPCG a été conçu pour déterminer l'état des pratiques et contrôles de gestion des ministères et organismes, pour déceler les lacunes, pour permettre l'établissement de plans d'action particuliers afin de combler les lacunes relevées et pour favoriser la mise en oeuvre de ces plans. Les plans d'action types du PPCG comprennent des projets portant sur des questions importantes comme:

- la planification – mise au point de systèmes de planification ministériels, établissement d'objectifs stratégiques et de plans opérationnels à court et à long termes;

Pièce 17.1

CRÉDITS DÉPASSÉS

Ministère et crédit	Crédits Accordés	Crédits Utilisés	Dépassés
Industrie et Commerce			
Crédit 25 - Paiements aux compagnies qui sont engagées dans la réparation de navires sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique à des fins de construction de cales sèches et d'installations qui s'y rattachent	$ 9 393 251	$ 9 544 144	$ 150 893
Crédit 45 - Programme de tourisme	44 710 215	46 952 475	2 242 260
Défense nationale			
Crédit 5 - Dépenses en capital	1 522 604 000	1 533 099 852	10 495 852
Santé nationale et Bien-être social			
Crédit 10 - Subventions et contributions	119 935 585	133 896 866	13 961 281
Transports			
Crédit 70 - Paiements à CN Marine Inc. et à la Compagnie des chemins de fer nationaux, conformément à des marchés conclus avec Sa Majesté	152 872 000	153 062 594	190 594
Crédit 105 - CCT - Contributions, y compris les contributions versées aux fins énoncées au paragraphe 20(1) de la Loi sur le déplacement des lignes et sur les croisements de chemins de fer, à l'exception des fins associées à la construction, la reconstruction et l'amélioration d'un croisement étagé, lorsque le versement n'a pas été demandé avant le 1er septembre 1977.	24 350 265	26 583 585	2 233 320
Total des crédits dépassés			$ 29 274 200

- la fonction financière – mise au point de systèmes et procédés destinés à améliorer la gestion et le contrôle financiers;

- les systèmes d'information – mise au point de systèmes d'information sur la gestion, les opérations et les finances;

- l'évaluation de programmes – mise au point d'une fonction d'évaluation de programmes en vue d'aider les sous-chefs des ministères et organismes à obtenir des données appropriées sur les résultats de leurs programmes;

- la vérification interne – mise au point d'une fonction de vérification interne pour veiller à ce que les ministères soient dotés d'un service d'examen et d'évaluation indépendant de toutes les activités des ministères chargé de conseiller la direction dans le domaine de l'efficience, de l'économie et de l'efficacité des pratiques et contrôles de gestion interne;

- d'autres secteurs – par exemple, la planification des ressources humaines, les projets de formation du personnel et d'autres sujets non compris ci-dessus, notamment les projets destinés à répondre aux nouvelles exigences prévues dans les politiques des organismes centraux (SGSD, Partie III du Budget des dépenses, etc.).

17.97 À la suite d'une demande du Comité des comptes publics à cet effet, notre Bureau assure la surveillance des activités du PPCG par le biais d'un examen indépendant continu qui nous permet de renseigner la Chambre des communes sur les progrès réalisés au chapitre du PPCG et sur la mise en oeuvre de plans d'action particuliers de la part des ministères.

Portée de l'examen

17.98 Notre examen de 1983 portait sur tous les ministères qui ont été soumis à l'étude sur le PPCG du Bureau du contrôleur général (BCG) avant le 31 mars 1982 et mettait l'accent sur:

- l'état d'avancement des plans d'action;

- les progrès réalisés, au 31 mars 1983, dans la mise en oeuvre de plans d'action.

17.99 Cet examen s'est fondé sur les renseignements fournis par les coordonnateurs du PPCG dans les ministères et par les agents de liaison du Bureau du contrôleur général.

17.100 Nous avons effectué l'examen du PPCG en parallèle avec nos vérifications intégrées des ministères et organismes. En conséquence, les chapitres qui portent sur les vérifications intégrées, ainsi que le chapitre 3 (notre étude d'envergure gouvernementale sur l'évaluation de programmes), nous ont fourni des opinions découlant de ces vérifications.

lorsque cela était raisonnable et convenable, sur les pratiques de gestion dans les principaux secteurs touchés par les plans d'action PPCG.

État d'avancement des plans d'action

17.101 Au total, il y a eu enquête du PPCG auprès de 30 ministères, de 1979 à mars 1982. Les activités de ces entités représentent environ 85 p. 100 des dépenses gouvernementales, exception faite de la dette publique.

17.102 Trois ministères qui faisaient partie de l'étude sur le PPCG ont été "désengagés" du processus. Le secrétariat du Conseil du Trésor a jugé que ses pratiques et contrôles de gestion s'étaient assez améliorés pour que la surveillance du BCG ne soit plus nécessaire. Le BCG a déterminé que les systèmes de gestion du ministère de la Défense nationale étaient satisfaisants et ne requéraient pas de plan d'action. D'autre part, le ministère des Postes ne relève plus du mandat du BCG depuis qu'il est devenu la Société canadienne des postes.

17.103 Le 31 mars 1980, le BCG avait approuvé six plans d'action (c'est-à-dire qu'il en avait approuvé le contenu, les coûts et la stratégie de mise en oeuvre). Au cours des deux années qui suivirent, le nombre de plans d'action approuvés s'élevait respectivement à 18 et 25. Le 31 mars 1983, leur nombre s'élevait à 27. Les activités de ces 27 entités représentent près des deux tiers des dépenses gouvernementales.

17.104 La pièce 17.2 fait le point sur les 27 plans d'action au 31 mars 1983, c'est-à-dire qu'elle en donne la date d'approbation, la date prévue d'achèvement, le budget et les coûts. Les plans approuvés pour les ministères de l'Industrie et du Commerce et de l'Expansion économique régionale ont été abandonnés en raison d'une réorganisation gouvernementale. La pièce 17.3 fait le point sur les 25 autres ministères. Dans 21 de ces ministères, la mise en oeuvre progresse. Dans trois d'entre eux, les plans d'action sont en cours de révision. La plupart des plans d'action ont fait l'objet d'une certaine révision en ce qui a trait au contenu ou au calendrier; cependant, 7 plans sur 27 ont fait l'objet de révisions majeures et ont été approuvés de nouveau par le BCG.

17.105 La réalisation des projets relatifs à deux plans (MAS-Approvisionnements et Emploi et Immigration) est terminée et l'approbation officielle du BCG est imminente.

17.106 MAS-Services et Revenu national, Impôt ont "gradué" du processus PPCG, c'est-à-dire que le BCG a examiné le plan d'action terminé, l'a jugé valide et satisfaisant et a donné son approbation finale.

17.107 La pièce 17.2 donne également les coûts prévus par les ministères. Les 22 ministères qui pouvaient les calculer ont estimé à $ 238,6 millions (y compris 3 500 années-personnes) les fonds affectés au PPCG. Environ $ 177,3 millions avaient été dépensés au

ÉTAT D'AVANCEMENT DES PLANS D'ACTION, le 31 mars 1983

MINISTÈRES ET ORGANISMES[1] (dotés d'un plan d'action approuvé)	DATES D'APPROBATION ET D'ACHÈVEMENT DES PLANS D'ACTION				BUDGETS ET COÛTS DES PLANS D'ACTION	
	Date d'approbation initiale	Date prévue d'achèvement		État d'avancement des plans d'action[2]	Budget total ($ millions)	Coûts à ce jour ($ millions)
1. Santé nationale et Bien-être social	Nov. 1979	Mars 1985	R	En cours	$ 14,3	$ 6,2
2. GRC	Déc. 1979	Oct. 1984	R	En cours	$ 2,3	$ 1,5
3. MAS - Services	Déc. 1979	Mars 1981		"Gradué"	$ 3,0	$ 1,6
4. Énergie, Mines et Ressources	Déc. 1979	Mars 1984	R	En voie de révision	$ 1,7	$ 2,1
5. Emploi et Immigration[3]	Fév. 1980	Juin 1983		Terminé	(Non déterminés séparément)	$61,3
6. Agriculture	Mars 1980	Mars 1987		En cours	$ 17,1	$ 8,7
7. Travaux publics	Avril 1980	Avril 1984		En cours	$ 42,9	$15,8
8. Environnement	Sept. 1980	Avril 1985	R	En cours	$ 12,0	$ 6,9
9. ACDI	Déc. 1980	Déc. 1985		En cours	$ 21,1	$10,1
10. Affaires des anciens combattants	Déc. 1980	Mars 1984		En cours	$ 22,9	$15,4
11. Douanes et Accise	Jan. 1981	Déc. 1987		En cours	$ 12,6	$ 5,6
12. MAS - Approvisionnements	Fév. 1981	Déc. 1981		Terminé	$ 1,5	$ 1,3
13. Service correctionnel	Mars 1981	Avril 1984		En cours	$ 8,7	$ 6,0
14. Consommation et Corporations	Mars 1981	Mars 1985	R	En cours	$ 1,5	$ 0,8
15. Commission canadienne des transports	Mars 1981	Mars 1986	R	En cours	$ 5,4	$ 2,8

16.	Revenu national, Impôt[4]	Mars 1981	Avril 1986		"Gradué"	$ 1,7	$ 1,9
17.	Expansion économique régionale[5]	Mars 1981			Abandonné	$ 2,3	$ 0,6
18.	Secrétariat d'État	Mai 1981	Mars 1984	R	En cours	$ 2,4	$ 1,4
19.	Musées nationaux	Mai 1981	Juin 1983		En voie de révision	$ 1,2	$ 0,8
20.	Industrie et Commerce[5]	Juin 1981			Abandonné	$ 1,7	$ 0,3
21.	Travail	Juin 1981	Mars 1984		En cours	(inconnu)	$ 0,8
22.	Justice	Juil. 1981	Mars 1985		En cours	$ 2,5	$ 0,4
23.	Affaires indiennes et du Nord canadien	Juil. 1981	Avril 1985		En cours	$ 26,7	$ 10,1
24.	Transports	Nov. 1981	Mars 1985		En cours	$ 23,8	$ 8,1
25.	Statistique Canada	Avril 1982	Juin 1985		En cours	$ 4,8	$ 0,9
26.	Affaires extérieures	Mai 1982			Phase II en voie de préparation	(inconnu)	$ 4,9
27.	Pêches et Océans	Mai 1983	Juin 1985		En cours	$ 4,5	$ 1,0
					TOTAUX	$238,6	$177,3

Notes:

1 Des enquêtes relatives au PPCG ont été menées dans trois autres ministères, mais aucun plan d'action approuvé n'y a été élaboré: la Société canadienne des postes, le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Défense nationale (tous trois sont classés "désengagés" du processus PPCG par le BCG).

2 La lettre "R" indique que le plan d'action ministériel a été revisé, une fois ou plus, depuis son approbation initiale par le BCG.

3 Ce chiffre comprend des dépenses antérieures au PPCG, des coûts de réalisation et des coûts d'exploitation continus.

4 RN, Impôt poursuit son travail, mais le BCG a donné son approbation finale.

5 Certaines parties d'I & C et du MEÉR seront fusionnées pour former le nouveau MEIR qui possède son propre plan d'action approuvé par le BCG (le 19 avril 1983). Les plans d'action d'I & C et du MEÉR ont été abandonnés le 12 janvier 1982.

31 mars 1983. Comme les données relatives aux coûts à ce jour n'ont pas toutes été calculées de la même façon, nous ne pouvons déterminer leur exactitude.

17.108 Le 31 mars 1983, le BCG avait déterminé que le programme du PPCG produirait des avantages tangibles susceptibles de se répéter annuellement de l'ordre de $ 126,6 millions et des avantages non susceptibles de se répéter de l'ordre de $ 16,6 millions. Les sous-chefs de plusieurs ministères et organismes se sont en outre engagés à des avantages éventuels de l'ordre de $ 128,8 millions. Nous n'avons pas examiné ces chiffres. La confirmation de ces avantages éventuels pourrait constituer l'un des sujets d'évaluation du PPCG en 1984.

Progrès dans la mise en oeuvre des plans d'action

17.109 **Progrès des ministères.** La pièce 17.3 indique les progrès réalisés par les 25 ministères qui travaillent actuellement à la mise en oeuvre de leurs plans d'action.

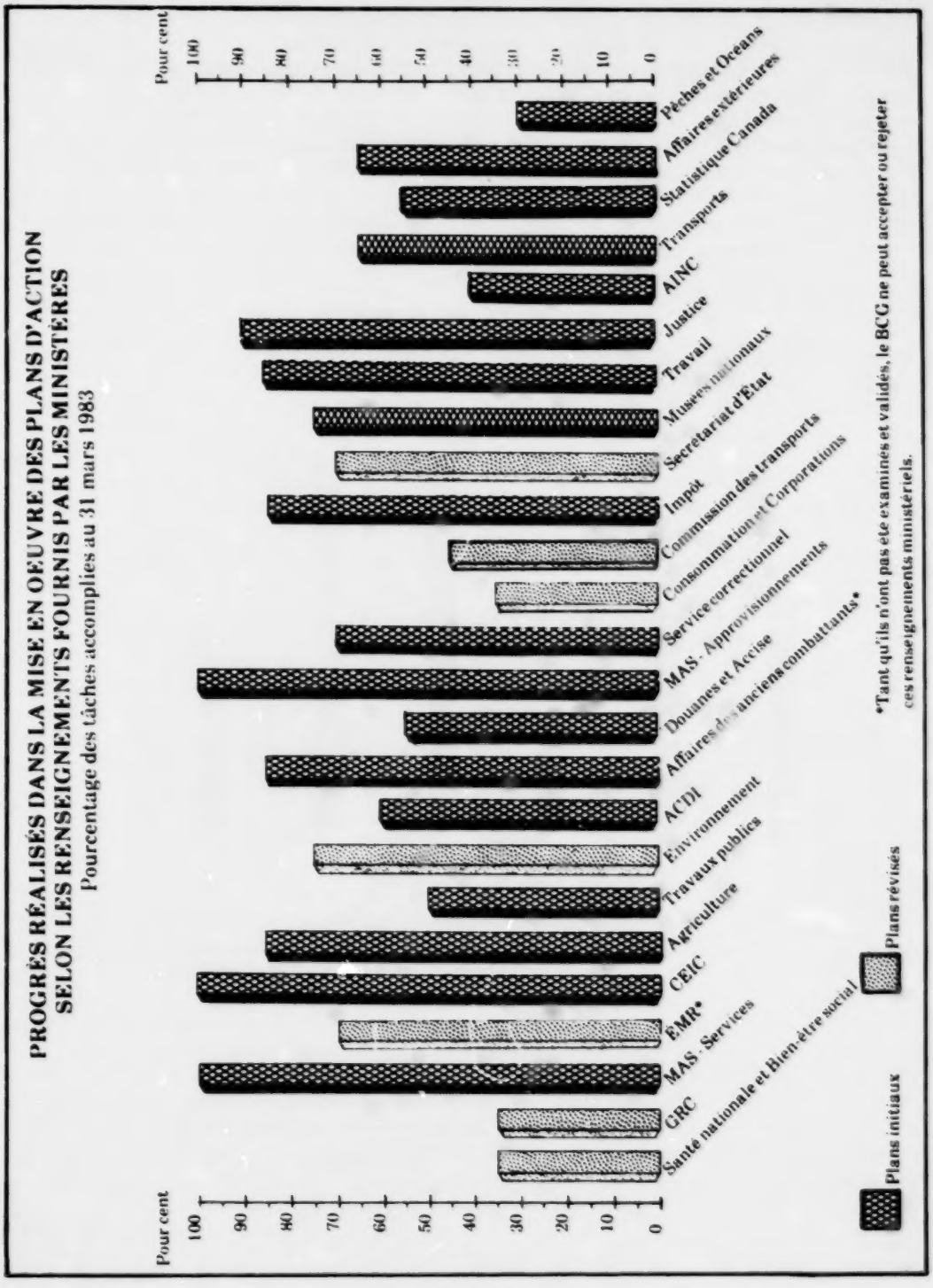
17.110 Les progrès sont résumés selon les données fournies par les ministères; un indicateur uniforme a été choisi pour permettre une évaluation raisonnable des progrès. Cet indicateur, comme on peut le voir à la pièce 17.3, est le nombre de tâches accomplies par rapport au nombre total de tâches dans un plan d'action donné. Dans ce contexte, une tâche est un projet, avec des dates précises de début et d'achèvement, entrepris pour améliorer un aspect quelconque des procédés et contrôles de gestion.

17.111 Il est important de souligner que la pièce 17.3 indique seulement les progrès réalisés par chacun des 25 ministères dans la mise en oeuvre de ses propres plans d'action, conformément à un indicateur de progrès commun. Il était impossible de procéder à d'autres comparaisons étant donné la taille, la complexité et le contenu différents de chacun des plans d'action. Par exemple, le plan de Revenu national, Impôt englobe 10 projets, alors que ceux de Transports Canada et des Affaires des anciens combattants englobent respectivement 82 et 74 projets.

17.112 **Progrès réalisés dans les secteurs importants du PPCG.** La pièce 17.4 regroupe les progrès réalisés par les 25 ministères dans la mise en oeuvre des plans d'action afférents aux six secteurs fonctionnels importants du PPCG.

17.113 Elle démontre que, dans l'ensemble, les ministères ont réalisé des progrès considérables, au cours des trois dernières années, dans la mise au point et l'amélioration des fonctions de vérification interne et d'évaluation de programmes. Ils ont fait des progrès raisonnables dans l'amélioration des systèmes de planification et de la fonction financière. Les progrès sont lents à se faire sentir dans la mise au point de systèmes d'information de gestion; cependant, il faut souligner que les projets dans ce secteur sont souvent complexes et dispendieux et qu'il faut consacrer beaucoup de temps à leur réalisation.

Pièce 17.3


PROGRÈS RÉALISÉS DANS LA MISE EN OEUVRE DES PLANS D'ACTION SELON LES RENSEIGNEMENTS FOURNIS PAR LES MINISTÈRES
Pourcentage des tâches accomplies au 31 mars 1983
Pour cent
100
90
80
70
60
50
40
30
20
10
0
Pêches et Océans
Affaires extérieures
Statistique Canada
Transports
AINC
Justice
Travail
Musées nationaux
Secrétariat d'État
Impôt
Commission des transports
Consommation et Corporations
Service correctionnel
MAS - Approvisionnements
Douanes et Accise
Affaires des anciens combattants*
ACDI
Environnement
Travaux publics
Agriculture
CEIC
EMR*
MAS - Services
GRC
Santé nationale et Bien-être social
Plans initiaux
Plans révisés
*Tant qu'ils n'ont pas été examinés et validés, le BCG ne peut accepter ou rejeter ces renseignements ministériels.

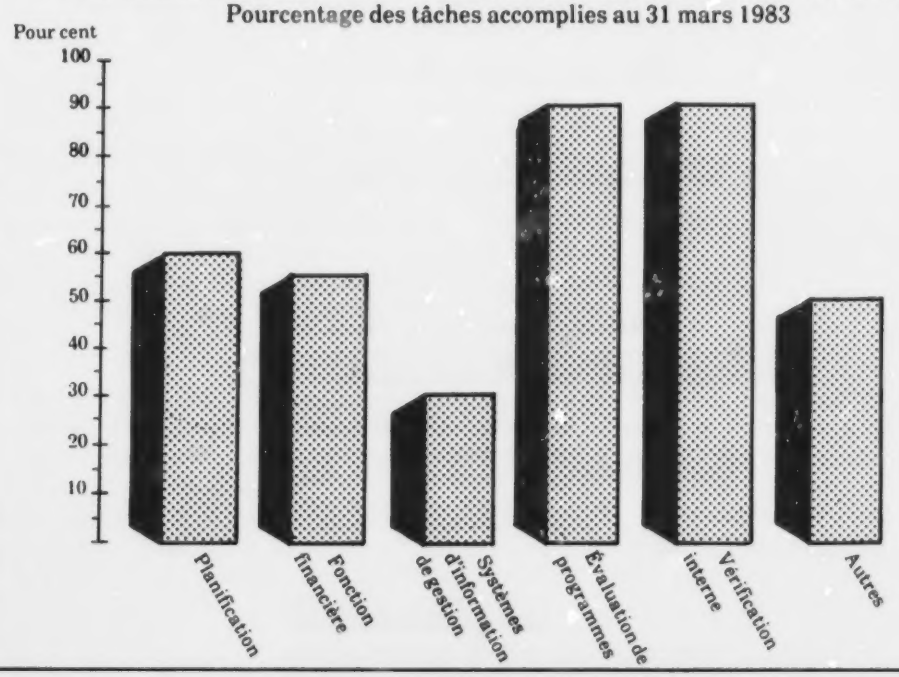
Conclusion

17.114 Les ministères continuent de perfectionner leurs systèmes de gestion suite au PPCG. Bien que les progrès dans la mise en oeuvre des plans d'action varient considérablement d'un ministère ou d'un organisme à l'autre, le pourcentage des tâches accomplies par rapport aux tâches totales prévues dans le cadre du PPCG avait augmenté d'environ 40 p. 100 à la fin de 1981-1982 et à environ 65 p. 100 au 31 mars 1983.

Pièce 17.4

PROGRÈS RÉALISÉS DANS LES SECTEURS IMPORTANTS DU PPCG

Pourcentage des tâches accomplies au 31 mars 1983



17.115 En 1981, nous avons discuté du besoin d'évaluer le succès du PPCG dans son ensemble. Le contrôleur général a avisé le Comité des comptes publics, en 1982, qu'il entendait mener une évaluation officielle du programme au cours de 1984. Une telle évaluation devrait permettre de déterminer les réalisations du programme PPCG et son efficacité à atteindre ses objectifs.

Rapport en vertu de l'article 11 de la Loi sur le vérificateur général portant sur notre examen continu du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole

17.116 En 1974, à la demande du gouverneur en conseil, nous avons entrepris, en vertu de l'article 62 de la Loi sur l'administration financière, une enquête soutenue sur l'administration des dépenses du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole. Lorsque le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière a été établi en 1978, nous l'avons inclus dans notre enquête puisque les dépenses du Fonds étaient assujetties à la même autorisation législative que le Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole.

17.117 L'article 50 du projet de loi C-103 visant à modifier la Loi sur l'administration du pétrole a annulé le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. Ce fonds a été remplacé par un Système de comptabilité des indemnisations pétrolières tel qu'il est exposé dans le protocole d'accord conclu entre l'Alberta et le Canada et tel qu'il est prévu à l'article 77 de la loi. Il s'agit d'un concept plus global de l'établissement des prix et de l'indemnisation pour les produits pétroliers, en vertu duquel tous les versements d'indemnités sont financés par un seul type de redevances. Ainsi, l'on a regroupé les dépenses du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole ainsi que les recettes et les dépenses du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière.

Opérations de la Comptabilité des indemnisations pétrolières

17.118 Le tableau suivant indique les recettes et les dépenses pour 1982-1983.

	(en millions de dollars)
Recettes	
Redevances d'indemnisation pétrolière	$ 3 031
Dépenses	
Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole	1 398
Prix de référence du nouveau pétrole	454
Prix spécial de l'ancien pétrole	190
Programme d'indemnisation du prix du pétrole synthétique	916
Programme d'indemnisation relatif au transfert du pétrole canadien	37
Programme d'indemnisation relatif aux échanges de pétrole brut	1
	2 996
Surplus	$ 35

Afin de déterminer le niveau approprié des redevances d'indemnisation pétrolière, étant donné l'engagement visant à équilibrer les recettes et les dépenses d'indemnités d'ici la fin de 1986, les surplus ou les déficits sont reportés d'une année à l'autre au moyen d'un mécanisme d'établissement des taux.

17.119 **Portée de la vérification.** Cette année, nous avons mené une vérification des principales composantes du Programme de l'énergie du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources; le chapitre 9 de ce Rapport présente nos constatations qui découlent de la vérification du Programme de l'énergie.

17.120 Notre examen des recettes et des dépenses du Système de comptabilité des indemnisations pétrolières a été effectué en conformité avec les normes de vérification généralement reconnues, et il a comporté par conséquent les sondages et autres procédés que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

17.121 **Observations découlant de la vérification.** Un contribuable doit à la Couronne des redevances s'élevant à $26,2 millions. Des représentants du ministère suivent de près cette situation depuis le tout début et sont à prendre des dispositions avec le contribuable en question afin qu'il paie cet arriéré.

17.122 **Litiges.** Au moment de notre vérification, deux poursuites en justice étaient en cours.

17.123 Un importateur avait intenté une poursuite en justice afin de récupérer $3,7 millions d'indemnités remboursées au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources par suite d'une décision du ministre décrétant que l'importateur avait déduit incorrectement des exportations de pétrole qui avait été précédemment importé et indemnisé. Le 3 juin 1983, la Cour fédérale du Canada rendait son jugement et rejetait la demande de recouvrement. L'importateur en question a par la suite porté ce jugement en appel.

17.124 Une autre poursuite en justice a été intentée par le syndic de faillite d'un importateur qui nie au gouvernement fédéral le droit de déduire $5,2 millions des indemnités pétrolières qu'aurait dû recevoir l'importateur, afin de récupérer les sommes que l'importateur devait à un autre ministère fédéral. L'État a présenté sa défense; toutefois, le demandeur n'a pris aucune autre mesure.

17.125 **Conclusion – opérations financières.** À notre avis, les recettes et les versements pour l'exercice terminé le 31 mars 1983 ont été traités de façon convenable et ils sont conformes aux lois et aux règlements applicables.

ORGANISATION ET PROGRAMMES
DU
BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Table des matières

	Paragraphe	Page
Introduction	18.1	595
L'organisation du Bureau	18.2	595
Les Opérations de vérification	18.5	596
Les Services professionnels	18.10	598
Les Services administratifs	18.16	599
Le Cabinet du vérificateur général	18.22	600
Les conseillers auprès du vérificateur général	18.26	601
L'obligation de faire rapport	18.29	602
Le Comité des comptes publics	18.32	603
Les ressources du Bureau	18.33	603
Les activités internationales	18.38	605
Les langues officielles	18.45	607
Les retraités	18.47	607
Crédits et dépenses	18.48	607
Pièces		
18.1 Plan de l'organisation		597
18.2 Crédits et dépenses		608

18

ORGANISATION ET PROGRAMMES DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

18.1 Le vérificateur général est un agent du Parlement et il est assujetti au mandat que lui confie la Loi sur le vérificateur général, reproduite à l'annexe A du présent rapport. Selon le vérificateur général, sa mission comporte les éléments suivants:

- Effectuer un examen indépendant des comptes des ministères et organismes fédéraux et d'autres entités pour lesquels il est nommé vérificateur et exprimer son opinion sur leur intégrité.

- Effectuer les examens et enquêtes indépendants qu'il juge nécessaires et, en se fondant sur ces examens et enquêtes, indiquer s'il y avait des lacunes importantes dans les systèmes et pratiques de contrôle de gestion de l'entité vérifiée au cours de la période d'examen, afin d'assurer raisonnablement, le cas échéant, que

  - les biens publics sont sauvegardés et contrôlés;

  - les opérations sont légales et convenables;

  - les ressources financières, humaines et matérielles sont gérées en tenant dûment compte de l'économie et de l'efficience et que des procédés sont établis pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport.

- Signaler tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, communiquer ses constatations et observations à la direction de l'entité vérifiée et formuler toute recommandation constructive qu'il juge nécessaire.

- Maintenir la stature de son Bureau, partager ses connaissances spécialisées avec ses collègues canadiens et étrangers et contribuer à l'élaboration de méthodes et de pratiques de vérification intégrée.

- Gérer son Bureau en tenant dûment compte de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, s'assurer que celui-ci possède la compétence professionnelle et administrative et qu'il respecte les politiques gouvernementales qui s'imposent.

L'organisation du Bureau

18.2 La structure organisationnelle du Bureau du vérificateur général est conçue de façon à lui permettre d'effectuer des vérifications qui soient efficientes et efficaces par rapport au coût; elle lui permet également d'aider les organismes vérifiés et de fournir à son client principal, la Chambre des communes, l'information dont elle a besoin.

18.3 C'est au vérificateur général qu'il incombe de diriger le Bureau. À ce titre, il assume le poste de président du conseil de direction, qui se compose des sous-vérificateurs généraux.

18.4 Le Bureau compte quatre directions générales. La direction générale des Opérations de vérification constitue le pivot de notre organisation. Les autres directions générales, soit les Services professionnels, les Services administratifs et le Cabinet du vérificateur général, servent essentiellement à appuyer le travail des Opérations de vérification. L'on trouvera à la pièce 18.1 l'organigramme du Bureau.

Les Opérations de vérification

18.5 La direction générale des Opérations de vérification planifie et effectue les vérifications des ministères, des organismes et des autres entités dont le vérificateur général est le vérificateur attitré. La structure de cette direction générale est conforme au Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) du gouvernement. Les dix principaux secteurs de dépenses ou enveloppes sont vérifiés par des équipes choisies à cette fin. Ceci assure une certaine permanence au sein du processus de vérification ainsi qu'une meilleure compréhension des questions traitées, ce qui améliore, par conséquent, les relations avec les clients.

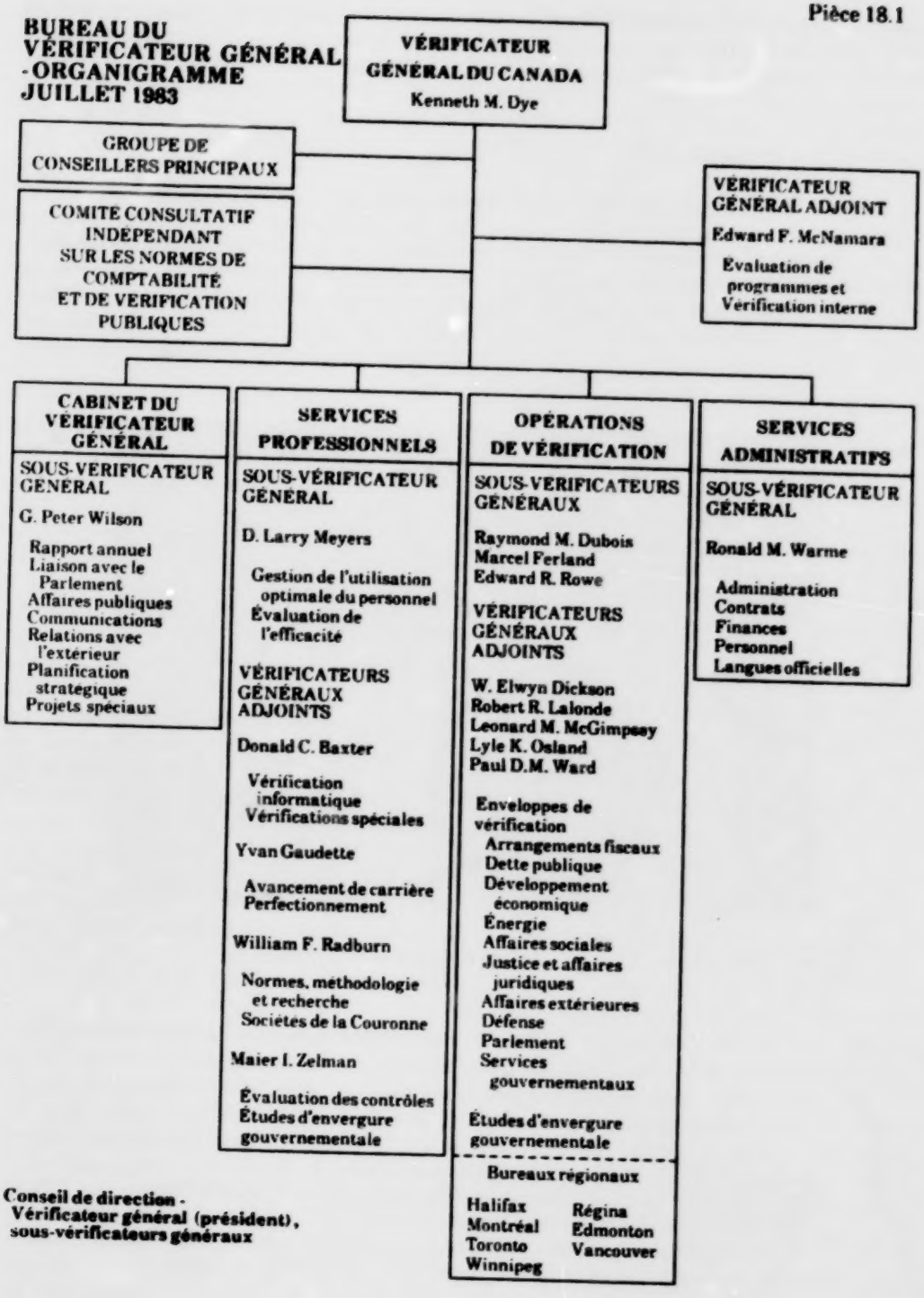
18.6 La direction générale emploie quelque 260 vérificateurs qui travaillent à Ottawa et dans les sept bureaux régionaux (Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Regina, Edmonton et Vancouver). Ces vérificateurs sont chargés de vérifier quelque 150 entités qui sont comprises dans les dix principaux secteurs de dépenses. La direction générale fait également appel aux spécialistes de la direction générale des Services professionnels afin que ceux-ci les aident à effectuer des vérifications intégrées et des études d'envergure gouvernementale.

18.7 Certains cadres supérieurs de la direction générale assistent quelquefois aux réunions des comités de vérification de certains ministères et sociétés de la Couronne. La direction générale entretient également des relations étroites avec les vérificateurs externes des sociétés de la Couronne pour lesquelles le vérificateur général n'est pas le vérificateur attitré.

18.8 La direction générale des Opérations de vérification attribue le travail de vérification aux stagiaires qui sont inscrits aux programmes menant à l'obtention des titres professionnels de comptable agréé, de comptable général licencié ou de comptable en management. Au cours de leurs affectations, les stagiaires acquièrent l'expérience nécessaire à l'obtention de leurs titres professionnels.

18.9 Le personnel de la direction générale des Opérations de vérification participe régulièrement à des projets spéciaux qu'entreprennent le Cabinet du vérificateur général et les directions générales des Services professionnels et des Services administratifs. Ces

Pièce 18.1


BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL - ORGANIGRAMME JUILLET 1983
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA
Kenneth M. Dye
GROUPE DE CONSEILLERS PRINCIPAUX
COMITÉ CONSULTATIF INDÉPENDANT SUR LES NORMES DE COMPTABILITÉ ET DE VÉRIFICATION PUBLIQUES
VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL ADJOINT
Edward F. McNamara
Évaluation de programmes et Vérification interne
CABINET DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
SOUS-VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
G. Peter Wilson
Rapport annuel
Liaison avec le Parlement
Affaires publiques
Communications
Relations avec l'extérieur
Planification stratégique
Projets spéciaux
SERVICES PROFESSIONNELS
SOUS-VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
D. Larry Meyers
Gestion de l'utilisation optimale du personnel
Évaluation de l'efficacité
VÉRIFICATEURS GÉNÉRAUX ADJOINTS
Donald C. Baxter
Vérification informatique
Vérifications spéciales
Yvan Gaudette
Avancement de carrière
Perfectionnement
William F. Radburn
Normes, méthodologie et recherche
Sociétés de la Couronne
Maier I. Zelman
Évaluation des contrôles
Études d'envergure gouvernementale
OPÉRATIONS DE VÉRIFICATION
SOUS-VÉRIFICATEURS GÉNÉRAUX
Raymond M. Dubois
Marcel Ferland
Edward R. Rowe
VÉRIFICATEURS GÉNÉRAUX ADJOINTS
W. Elwyn Dickson
Robert R. Lalonde
Leonard M. McGimpsey
Lyle K. Osland
Paul D.M. Ward
Enveloppes de vérification
Arrangements fiscaux
Dette publique
Développement économique
Énergie
Affaires sociales
Justice et affaires juridiques
Affaires extérieures
Défense
Parlement
Services gouvernementaux
Études d'envergure gouvernementale
Bureaux régionaux
Halifax
Montréal
Toronto
Winnipeg
Régina
Edmonton
Vancouver
SERVICES ADMINISTRATIFS
SOUS-VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
Ronald M. Warme
Administration
Contrats
Finances
Personnel
Langues officielles
Conseil de direction - Vérificateur général (président), sous-vérificateurs généraux

projets comprennent la vérification d'organismes internationaux, les projets d'envergure gouvernementale, la mise au point des méthodes de vérification, les travaux d'ordre financier ou administratif et les cours de perfectionnement.

Les Services professionnels

18.10 La direction générale des Services professionnels aide la direction générale des Opérations de vérification en lui fournissant, par l'entremise de cinq directions, les connaissances et la compétence technique supplémentaires dont elle a besoin pour effectuer les vérifications intégrées. À cette fin, elle rédige des guides et élabore des programmes de formation à l'intention des professionnels des Opérations de vérification; elle fournit également les conseils et les services de spécialistes pour les vérifications. Afin d'assurer l'efficacité du processus de vérification, les Services professionnels en contrôlent la qualité.

18.11 La direction des Sociétés de la Couronne est chargée de fournir des directives et des conseils sur des questions générales touchant l'obligation de rendre compte des entités propriété de la Couronne afin d'accroître l'uniformité et l'efficience des vérifications effectuées auprès de ces sociétés. Au cours de l'année, cette direction a tenu un atelier d'une journée portant sur "la vérification législative des sociétés de la Couronne", auquel ont assisté certains vérificateurs du secteur privé qui effectuent la vérification des sociétés de la Couronne et d'autres vérificateurs qui participent à des vérifications législatives.

18.12 La direction des Normes, de la Méthodologie et de la Recherche est chargée d'élaborer et de mettre en application les normes de vérification, d'administrer la mise au point des méthodes de vérification et d'exécuter le travail de recherche en vérification. La direction a publié cette année des Guides de vérification qui traitent, entre autres, de la "Vérification de l'informatique : planification de la vérification de l'informatique" et de la "Vérification de la planification des immobilisations" ainsi que des Bulletins de comptabilité et de vérification qui portent sur diverses questions de comptabilité et de vérification. Nous partageons cette méthodologie et nos connaissances avec d'autres vérificateurs législatifs, tant au Canada qu'à l'étranger. Par le biais d'un examen de la qualité après la vérification, on évalue les normes et les procédés utilisés et on suggère les modifications nécessaires. Ces modifications sont ensuite transmises au personnel. Enfin, la direction effectue une recherche en vérification qui vise à améliorer encore plus le processus.

18.13 La direction du Perfectionnement doit voir à la conception, à l'élaboration et à la présentation, dans les deux langues officielles, de cours de formation et de perfectionnement à l'intention du personnel du Bureau. Elle doit également fournir de l'aide à la planification des carrières et offrir les services d'orientation qui s'y rattachent. Au cours de la dernière année, cette direction a assuré quelque 2 951 jours de formation à l'intérieur du Bureau et 778 jours de formation offerts à l'extérieur. Vingt-neuf cours internes de formation ont été offerts aux professionnels et aux employés de soutien administratif.

18.14 La direction de l'Évaluation des contrôles offre des conseils techniques et une aide professionnelle aux équipes chargées d'effectuer les vérifications intégrées. Elle s'assure qu'un personnel compétent est affecté aux vérifications; elle tient à jour un répertoire d'experts-conseils aptes à fournir les services nécessaires; elle dispense des conseils pratiques lors des vérifications et assure un contrôle de la qualité. Elle joue également un rôle de premier plan dans la planification et la réalisation d'études d'envergure gouvernementale.

18.15 La direction de la Vérification informatique fournit la compétence et la méthodologie qui permettent de vérifier l'optimisation des ressources dans le domaine de l'informatique et d'évaluer les contrôles financiers des systèmes informatisés au sein du gouvernement.

Le vérificateur général, M. Kennth Dye, explique le fonctionnement du système automatisé d'information de gestion du Bureau à deux visiteurs du Royaume-Uni: M. Gordon Downey (à gauche), contrôleur et vérificateur général, et M. Philip Cousins (au centre), sous-contrôleur et sous-vérificateur général.

Les Services administratifs

18.16 La direction générale des Services administratifs fournit au Bureau, par le truchement de cinq directions, tous les services centraux de soutien. Elle assume également la responsabilité des politiques pertinentes portant sur l'administration, la passation de contrats, les finances, les langues officielles et le personnel et elle répond aux questions qui s'y rattachent.

18.17 La direction de l'Administration fournit les services de soutien administratif, notamment les services de bibliothèque, les services de courrier et de messagers, les fournitures et le matériel de bureau, la tenue des dossiers, le traitement de la copie, l'audio-visuel et l'art graphique, le logement, les télécommunications ainsi que les services d'accueil et de sécurité.

18.18 La direction de l'Administration des contrats négocie tous les contrats de services professionnels et en contrôle les modalités. Ceci comprend le recrutement de professionnels du secteur privé qui sont intéressés à travailler au BVG, pour une période maximale de deux ans, en vertu du programme Échanges Canada de la Commission de la Fonction publique.

18.19 La direction du Contrôleur est chargée de la planification financière et des rapports financiers. Elle fournit les services d'informatique et d'élaboration de systèmes, établit des procédés, des systèmes et des contrôles afin d'administrer les activités financières et administratives du Bureau. Elle conseille le personnel à ce sujet.

18.20 La direction des Langues officielles conseille les cadres supérieurs sur l'interprétation des politiques gouvernementales en matière de langues officielles applicables au Bureau. De plus, elle élabore les politiques et les programmes du Bureau à cette fin et elle en assure la mise en application.

18.21 La direction du Personnel est chargée d'élaborer et d'administrer les politiques sur le personnel ainsi que les pratiques et les programmes qui s'y rattachent, notamment la dotation, la classification, la rémunération, la paye et les avantages sociaux, les relations de travail et la planification des ressources humaines. Cette direction collabore à l'occasion aux études d'envergure gouvernementale sur l'utilisation optimale du personnel.

Le Cabinet du vérificateur général

18.22 Le Cabinet du vérificateur général est chargé de bon nombre de questions qui intéressent tout particulièrement le vérificateur général. Il s'agit, notamment, des rapports au Parlement, de la liaison avec le Parlement, des affaires publiques, des communications internes, de la formulation des stratégies et de questions juridiques. Il est également chargé des relations avec les vérificateurs généraux des provinces et d'autres pays ainsi qu'avec les associations et les instituts professionnels d'experts-comptables et de conseillers en gestion. Ces services sont offerts par l'entremise de quatre importantes directions.

18.23 La direction des Rapports est chargée de mettre au point et de produire les rapports destinés au Parlement, de fournir aux équipes de vérification des lignes directrices sur la rédaction des rapports ainsi que des services consultatifs de mise au point pour les documents qui sont distribués tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Bureau. La production du Rapport annuel du vérificateur général, lequel est présenté à la Chambre des communes,

constitue la principale préoccupation du Bureau; ce Rapport est soumis à l'équipe de la révision centrale, à l'équipe de la révision et à celle du contrôle technique du Bureau.

18.24 La direction de la Liaison avec le Parlement coordonne les relations du Bureau avec le Parlement et le Comité des comptes publics (CCP) de la Chambre des communes. Elle voit à préparer les équipes de vérification qui sont appelées à comparaître devant le CCP et elle offre son aide aux membres et au personnel du comité. Cette direction veille également à ce que les rapports présentés au Parlement permettent aux députés de mieux surveiller la dépense des deniers publics.

18.25 Les directions des Affaires publiques et des Conseillers en communication sont responsables de la communication tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du Bureau. Ceci comprend les relations avec les médias, les réponses aux demandes de renseignements du public et la production et la diffusion des publications du Bureau.

Les conseillers auprès du vérificateur général

18.26 Le vérificateur général peut faire appel à deux groupes principaux de conseillers. Chaque groupe est formé de membres chevronnés des professions de comptabilité et de consultation en gestion.

18.27 Le groupe de conseillers principaux conseille le vérificateur général sur la mise en application de la vérification intégrée, surtout en ce qui a trait aux entreprises du secteur public. Font partie de ce groupe:

- M. Kenneth G. Belbeck, F.M.C.
  président du cabinet
  Thorne Stevenson & Kellogg
- M. J.R. Brown, F.C.A.
  associé principal du cabinet
  Peat, Marwick, Mitchell & Co.
- M. H. Marcel Caron, F.C.A.
  associé directeur du cabinet
  Clarkson Gordon
- M. Warren Chippindale, F.C.A.
  président du conseil de direction
  et directeur général du cabinet
  Coopers & Lybrand
- M. Gordon H. Cowperthwaite, F.C.A.
  président de la Fondation canadienne
  pour la vérification intégrée
- M. Kenneth S. Gunning, F.C.A.
  associé directeur du cabinet
  Thorne Riddell
- M. Giles R. Meikle, F.C.A.
  associé principal du cabinet
  Deloitte Haskins & Sells
- M. Edward W. Netten, C.A.
  associé directeur général du
  cabinet Price Waterhouse &
  Associates
- M. Robert M. Rennie, C.A.
  président du conseil de
  direction du cabinet
  Touche Ross & Cie

18.28 Le Comité consultatif indépendant sur les normes de comptabilité et de vérification publiques est formé de cadres supérieurs de cabinets d'experts-comptables, de cabinets d'experts-conseils et du monde de l'enseignement. Il revoit les textes importants, tels que l'opinion et les observations formulées sur les états financiers annuels du gouvernement, le Manuel de vérification intégrée et les Guides de vérification du Bureau. Sont membres de ce comité :

- M. Kenneth F.Y. Baynton, C.A.
  associé du cabinet
  Thorne Riddell
- M. Alan J. Dilworth, F.C.A.
  associé directeur général du
  cabinet Touche Ross & Cie
- Ronald G. Gage, F.C.A.
  associé du cabinet
  Clarkson Gordon
- M. Alwyn D. Lloyd, C.A.
  associé principal du cabinet
  Lloyd, Courey & Bruneau
- M. P. Howard Lyons, F.C.A.
  associé du cabinet
  Deloitte Haskins & Sells
- M. Michael H. Rayner, F.C.A.
  associé du cabinet
  Price Waterhouse Associates
- M. Ronald B. Robinson, F.M.C.
  associé du cabinet
  Thorne Stevenson & Kellogg
- M. L.S. Rosen, F.C.A.
  professeur à la faculté
  d'administration de
  l'Université York
- M. William R. Sloan, F.C.A.
  associé du cabinet
  Arthur Andersen & Co.

L'obligation de faire rapport

18.29 Quatre articles de la Loi sur le vérificateur général précisent l'obligation qu'a le vérificateur général de faire rapport au Parlement.

18.30 L'article 6 exige que le vérificateur général exprime une opinion sur les états financiers du gouvernement du Canada. L'article 7 exige que le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel dans lequel il signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où les deniers publics ont été dépensés sans égard à l'économie ou à l'efficience, ou bien les cas où l'on n'a pas établi de procédés pour mesurer l'efficacité des programmes et en faire rapport, lorsque ces procédés pouvaient convenablement et raisonnablement être mis en oeuvre. L'article 8 autorise le vérificateur général à présenter un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire qui revêt une importance ou une urgence telle qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation de son Rapport annuel. Enfin, l'article 11 permet au vérificateur général de faire enquête sur diverses questions, à la demande du gouverneur en conseil, et de présenter un rapport à ce titre. En vertu de cet article de la Loi, le Bureau a poursuivi son examen du Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole, dont on fait mention au chapitre 17 de ce Rapport.

18.31 Le vérificateur général est également tenu, à titre de vérificateur ou de covérificateur, d'exprimer une opinion sur les comptes de 34 sociétés de la Couronne qui sont des corporations de mandataire et des corporations de propriétaire, conformément à l'article 77 de la Loi sur l'administration financière, et les comptes de 50 sociétés de la Couronne qui sont des corporations de département et d'autres entités, y compris les comptes des administrations des territoires du Yukon et du Nord-Ouest et de leurs organismes. Il est également le vérificateur externe de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI).

Le Comité des comptes publics

18.32 Le vérificateur général ainsi que des cadres supérieurs de son personnel sont invités à témoigner aux audiences du Comité des comptes publics sur des questions qui ont été soulevées dans le Rapport du vérificateur général.

Le vérificateur général et des membres de son personnel appelés à témoigner devant le Comité des comptes publics de la Chambre des communes.

Les ressources du Bureau

18.33 Le personnel du bureau de vérification doit être de tout premier ordre pour affronter les opérations de plus en plus compliquées du gouvernement, la complexité des

systèmes modernes de comptabilité et des techniques de vérification et pour répondre à son mandat sans cesse élargi. Le Bureau s'efforce de recruter et de former des personnes hautement compétentes dans les domaines de la comptabilité et de la vérification ainsi que dans plusieurs autres domaines, notamment ceux de l'ingénierie, de la sociologie, de l'économie et des sciences politiques et nombre d'autres disciplines.

18.34 Le Bureau compte parmi son personnel 159 comptables agréés (C.A.), 35 comptables en management (R.I.A.) et 57 comptables généraux licenciés (C.G.A.).

18.35 Le tableau qui suit représente le personnel employé à temps plein au Bureau.

	31 mars 1983	31 mars 1982
Directeurs principaux	59	55
Directeurs et gestionnaires	105	92
Superviseurs et vérificateurs	146	126
Autre personnel de vérification	68	62
Personnel de soutien administratif	158	163
	536	498
Région de la Capitale nationale	441	418
Autres régions	95	80
	536	498

18.36 Au personnel du Bureau viennent s'ajouter plusieurs professionnels du secteur privé recrutés à l'aide de contrats individuels de services ou par l'intermédiaire du Programme Échanges Canada de la Commission de la Fonction publique. Le Bureau peut donc se prévaloir de l'apport de personnes compétentes et expérimentées, dont les services ne sont pas requis à temps plein. Cette méthode s'est avérée rentable et profite autant au personnel du Bureau qu'aux professionnels du secteur privé. Au 31 mars 1983, 13 personnes étaient associées au Bureau, en vertu du Programme Échanges Canada. À cette même date, 245 personnes provenant du secteur privé travaillaient également pour le Bureau, en vertu de contrats de services professionnels, soit 89 années-personnes sur une base annuelle.

18.37 Au cours de l'année, le Bureau a continué d'utiliser les techniques et le matériel les plus récents dans ses activités de vérification et de gestion. La vérification informatisée devient un des éléments importants de notre travail de vérification. De plus, le Bureau est à élaborer et à mettre sur pied de nombreuses techniques de la "bureautique", notamment l'utilisation des micro-ordinateurs. Afin d'accélérer la production des états financiers et des divers rapports, le Bureau s'est doté d'un réseau coaxial qui permet la communication entre les éléments et l'automatisation des arts graphiques, de la composition et du traitement de la copie. En outre, afin de contrôler l'efficience du travail accompli au

Bureau, l'on a établi des systèmes qui permettent d'inclure tout le personnel dans notre système informatisé de rapports d'utilisation du temps.

Les activités internationales

18.38 Le Canada s'est acquis une réputation enviable dans le domaine de la vérification des administrations publiques auprès de nombreux pays et organisations internationales. En effet, le vérificateur général du Canada est membre du Comité directeur de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et il siège au sein du Groupe mixte de vérificateurs extérieurs des comptes des Nations unies; nous avons également un représentant qui est commissaire aux comptes de l'OTAN. Le vérificateur général est également membre de l'Association des vérificateurs généraux du Commonwealth.

18.39 Le vérificateur général du Canada est le vérificateur externe de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). L'OACI, une institution spécialisée des Nations unies, dont le siège social est à Montréal, s'occupe des relations intergouvernementales dans le domaine de l'aviation civile. En plus d'exprimer son opinion sur les états financiers de cette institution, le vérificateur général présente à l'assemblée de l'OACI un rapport annuel dans lequel il résume ses travaux. Dans son rapport pour l'exercice terminé le 31 décembre 1982, le vérificateur général a souligné qu'il était nécessaire d'accroître la capacité informatique au sein de cette organisation et de renforcer la fonction de vérification interne. En plus du travail de vérification effectué au siège social de l'OACI à Montréal, nos vérificateurs ont travaillé pour l'OACI en Islande et au Danemark.

18.40 Depuis 1982, le Bureau, dans le cadre de ses activités internationales, aide la République populaire de Chine à instaurer chez elle la vérification législative qu'elle avait prévue dans sa nouvelle constitution. L'année dernière, les Nations unies ont parrainé les activités de quatre hauts fonctionnaires de la République populaire de Chine qui sont venus au Canada étudier la vérification législative. Depuis cette visite, des membres de notre personnel entretiennent des liens étroits avec les hauts fonctionnaires de ce pays afin de les aider à établir leur propre structure de vérification.

18.41 Le Bureau de la vérification assure encore la participation de vérificateurs canadiens à des travaux de vérification internationaux. Nos vérificateurs travaillent auprès de la Banque asiatique de développement, à Manille, auprès du Comité des commissaires aux comptes de l'OTAN, à Bruxelles, et remplissent les fonctions de vérificateur général de Vanuatu. On est à négocier d'autres ententes semblables.

18.42 Le Programme d'aide aux bureaux de vérification internationaux accroît la participation du Bureau de la vérification aux activités internationales. Ce programme est financé par l'Agence canadienne de développement international et est administré par la Fondation canadienne pour la vérification intégrée. Le Bureau de la vérification prend une part active dans ce programme en assurant aux boursiers la formation et l'expérience. Au cours de l'année, la Fondation canadienne pour la vérification intégrée, en collaboration

avec notre personnel, a offert, à Nairobi, au Kenya, un cours de formation aux vérificateurs du secteur public des pays anglophones de l'Afrique: elle a également offert ce cours à Manille, aux Philippines, pour les vérificateurs des pays de l'Asie. D'autres cours sont prévus pour les vérificateurs des pays francophones de l'Afrique et pour les vérificateurs des pays arabophones. Certains boursiers de la Fondation, notamment des vérificateurs du Chili, du Ghana, du Kenya, de la Malaysia, du Pérou, des Philippines, de Sainte-Lucie, de Singapour et de Trinité-et-Tobago, ont déjà terminé un stage au Bureau du vérificateur général du Canada. D'autres boursiers venant de Colombie, de Malaysie, du Népal, du Sri Lanka, de Tanzanie et de Thaïlande sont actuellement en stage d'un an au Bureau.

Les boursiers Gehendra Adhikary (du Népal) et Roberto Angulo (de la Colombie) examinent des données qui apparaissent sur l'écran du terminal personnel du vérificateur général, M. Kenneth Dye.

18.43 Au cours de l'année, des vérificateurs législatifs importants ont visité le Bureau. Il s'agit de M. Gordon Downey, contrôleur et vérificateur général du Royaume-Uni, de M. Charles Bowsher, contrôleur général des États-Unis, et de son prédécesseur, M. Elmer Staats, de M. E.W. Grégoire, vérificateur général de Trinité-et-Tobago, et de M. Muhammed Aboud, contrôleur et vérificateur général de la Tanzanie.

18.44 La participation du Bureau du vérificateur général du Canada à ces activités et à ces échanges internationaux revêt une très grande importance. Nous nous proposons de continuer à partager avec les autres pays du monde nos connaissances dans le domaine de la vérification de l'administration publique et de la vérification législative.

Les langues officielles

18.45 Voici ce qu'on peut lire dans le plus récent rapport du Commissaire aux langues officielles: "En plus de fixer les normes d'une saine administration financière, le Bureau du vérificateur général du Canada est en passe de devenir un modèle de respect des règles linguistiques. En 1982, il s'est employé à rendre ses employés plus fonctionnels dans les deux langues et à relever le taux de participation des Francophones." Ce rapport mentionne cependant qu'il y a "une carence de longue date, soit le manque de Francophones aux échelons supérieurs", mais il ajoute: "le Bureau vise d'abord à s'assurer que les titulaires actuels de postes bilingues soient capables de travailler avec assurance dans les deux langues."

18.46 Conformément à l'engagement du vérificateur général de rendre le Bureau fonctionnellement bilingue, l'on a mis l'accent, au cours de l'année, sur les activités de formation et de perfectionnement linguistiques. Au total, 37 employés ont participé aux ateliers internes de formation et de perfectionnement linguistiques; deux autres ont terminé leur cours de formation linguistique à plein temps, et 16 se sont inscrits à des cours du soir offerts par la Commission de la Fonction publique. De plus, 57 employés ont subi l'Examen de connaissance de la langue.

Les retraités

18.47 Trois vérificateurs ont quitté le Bureau avant le 31 mars 1983. Ce sont Frédéric A. Bélanger, BA, B. Comm, CGA, directeur de vérification, après 34 ans de service; Stephen J. Maubach, B. Comm, CA, premier vérificateur, après 11 années de service; et Robert W. Storey, CGA, gestionnaire, après 37 ans de service.

Crédits et dépenses

18.48 La pièce 18.2 donne une ventilation, par activité et par article, des crédits et des dépenses du Bureau. Les dépenses de 1982-1983 dépassent de $ 2 217 000 celles de 1981-1982, soit une augmentation de 6,9 p. 100. La fraction du montant total des prévisions budgétaires du gouvernement fédéral que représentent les dépenses du Bureau est passée de 0,0468 p. 100 en 1981-1982 à 0,0441 p. 100 en 1982-1983, ce qui représente moins de cinq cents par tranche de $ 100 de dépenses du gouvernement prévues dans le Budget des dépenses. Il ne faut pas oublier que le Bureau vérifie aussi des dépenses et des recettes non budgétaires de plusieurs milliards de dollars non inscrites dans le Budget des dépenses, tels les programmes de l'assurance-chômage et de régime de pensions du Canada, les opérations des sociétés de la Couronne et les programmes de prêts et de garanties du gouvernement. Le Budget des dépenses pour l'exercice 1983-1984 a été maintenu au niveau du crédit de 1982-1983, exprimé en dollars constants.

Pièce 18.2

BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA
CRÉDITS ET DÉPENSES

Crédits et dépenses par activité

	1983-1984	1982-1983		1981-1982	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
	(en milliers de dollars)				
Vérification des organismes gouvernementaux	32 076	29 582	28 178	26 781	26 072
Autres vérifications	248	135	152	113	102
Administration	6 140	5 832	5 768	5 374	5 707
TOTAL	38 464	35 549	34 098	32 268	31 881

Crédits et dépenses par article

	1983-1984	1982-1983		1981-1982	
	Prévisions	Crédits	Dépenses	Crédits	Dépenses
	(en milliers de dollars)				
Traitements et salaires	23 235	19 749	20 088 [1]	17 536	16 740
Régimes d'avantages sociaux	2 895	2 838	2 838	2 637	2 639
Transports et communications	2 400	1 615	2 506 [1]	1 145	1 843
Information	139	95	78	115	83
Services professionnels et spéciaux	8 298	9 981	6 648 [1]	9 680	9 036
Location	464	332	410	245	390
Achat de services de réparation et d'entretien	70	22	117	40	118
Services publics, fournitures et approvisionnements	500	525	462	515	389
Construction et acquisition de machines et de matériel	73	67	612	61	340
Subventions et contributions	339	320	318	290	288
Toutes autres dépenses	51	5	21	4	15
TOTAL	38 464	35 549	34 098	32 268	31 881

[1] Au cours de l'exercice 1982-1983, on a modifié la façon d'imputer les dépenses à certains articles. Les dépenses de voyages du personnel contractuel et celles des personnes travaillant au Bureau en vertu du Programme Échanges Canada ont été imputées à l'article "Transports et communications". Les honoraires du personnel affecté au Bureau en vertu du Programme Échanges Canada ont été imputés à l'article "Traitements et salaires." Cependant, le crédit alloué pour ces dépenses a été affecté à l'article "Services professionnels et spéciaux" pour 1982-1983.

LES ANNEXES

TABLE DES MATIÈRES

ANNEXES

Annexe		Page
A.	LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL	615
B.	LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE – EXTRAITS DE LA PARTIE VIII	623
C.	RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES	
	DIX-HUITIÈME RAPPORT - le 29 mars 1983	627
	DIX-NEUVIÈME RAPPORT - le 30 mai 1983	629
	VINGTIÈME RAPPORT - le 30 mai 1983	633
D.	OPINION ET OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA	637

ANNEXE A

LOI SUR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

25-26 ELIZABETH II

CHAPITRE 34

Loi concernant le bureau du vérificateur général du Canada et les matières connexes

[*Sanctionnée le 14 juillet 1977*]

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

PARTIE I

TITRE ABRÉGÉ

Titre abrégé

1. La présente Partie peut être citée sous le titre: *Loi sur le vérificateur général.*

INTERPRÉTATION

Définitions

2. Dans la présente loi,

«corporation de la Couronne»

«corporation de la Couronne» a le sens que lui donne le paragraphe 66(1) de la *Loi sur l'administration financière*;

«ministère»

«ministère» a le sens que lui donne l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière*;

«registraire»

«registraire» désigne la Banque du Canada et un registraire nommé en vertu de la Partie IV de la *Loi sur l'administration financière*;

«vérificateur général»

«vérificateur général» désigne le vérificateur général du Canada nommé en vertu du paragraphe 3(1).

LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Nomination et mandat

3. (1) Le gouverneur en conseil, par commission sous le grand sceau, nomme un vérificateur compétent appelé le vérificateur général du Canada à titre inamovible pour un mandat de dix ans, sous réserve de révocation par le gouverneur en conseil sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes.

Idem

(2) Par dérogation au paragraphe (1), la limite d'âge pour l'exercice des fonctions de vérificateur général est de soixante-cinq ans.

Mandat non renouvelable

(3) Une personne qui a servi à titre de vérificateur général ne peut être nommée de nouveau à ce poste.

Vacance

(4) Le gouverneur en conseil peut, en cas d'absence ou d'empêchement du vérificateur général ou de vacance de son poste, nommer provisoirement une personne pour remplir ses fonctions.

Traitement

4. (1) Le vérificateur général reçoit un traitement égal à celui d'un juge puîné de la Cour suprême du Canada.

Régime de pension

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*, sauf celles relatives à la durée des fonctions, s'appliquent au vérificateur général; cependant le vérificateur général choisi hors de la Fonction publique peut, par avis écrit adressé au président du conseil du Trésor dans les soixante jours de sa nomination, opter pour la participation au régime de pension prévu à la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*, auquel cas les dispositions de ladite loi, autres que celles relatives à la durée des fonctions, lui sont applicables, à l'exclusion de la *Loi sur la pension dans la Fonction publique*.

FONCTIONS

Examen

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Fonds du revenu consolidé et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

Idem

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et tous autres états que lui soumet le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Rapport à la Chambre des communes

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel dans lequel

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau; et

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Idem

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis au Fonds du revenu consolidé;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficience; ou

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre.

Soumission du rapport à l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis à l'Orateur de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Rapport spécial

8. (1) Le vérificateur général peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes sur toute affaire d'une importance ou d'une urgence telles qu'elle ne saurait, à son avis, attendre la présentation du rapport annuel.

Soumission des rapports à l'Orateur et dépôt devant la Chambre des communes

(2) Les rapports spéciaux du vérificateur général, visés aux paragraphes (1) et 20(2) sont soumis à l'Orateur de la Chambre des communes qui les dépose devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Idem

9. Le vérificateur général

a) examine, de la manière qu'il juge appropriée, les comptes et les registres de chaque registraire et procède, à la demande du ministre des Finances, à tout autre examen des opérations d'un registraire; et

b) participe, dans le cas et dans la mesure où il en est requis par le ministre des Finances, à la destruction, lorsqu'elle est autorisée par la *Loi sur l'administration financière*, des titres rachetés, annulés ou des réserves de titres non émis.

Il peut, après accord avec un registraire, assurer conjointement avec celui-ci, la garde et le contrôle des titres annulés et non émis.

Rétention irrégulière de deniers publics

10. Le vérificateur général adresse, sans délai, au président du conseil du Trésor un rapport circonstancié sur tous les cas qui, à son avis, constituent une rétention irrégulière de deniers publics.

Enquête et rapport

11. Le vérificateur général peut, à la demande du gouverneur en conseil et s'il estime que la mission n'entrave pas ses responsabilités principales, faire une enquête et dresser un rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou aux biens publics, ainsi que sur toute personne ou organisation qui a reçu ou sollicité l'aide financière du gouvernement du Canada.

Communication des faits

12. Le vérificateur général peut informer les cadres et employés concernés de la fonction publique du Canada des faits découverts au cours de ses examens et notamment signaler lesdits faits aux cadres et employés affectés aux affaires du conseil du Trésor.

ACCÈS À L'INFORMATION

Accès à l'information

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

Détachement de fonctionnaires aux ministères

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

Serment

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la corporation et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

Enquêtes

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Utilisation des rapports des vérificateurs des corporations de la Couronne

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une corporation de la Couronne ou d'une de ses filiales.

Demandes de renseignements par le vérificateur général

(2) Le vérificateur général peut demander à toute corporation de la Couronne d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

Instructions du gouverneur en conseil

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une corporation de la Couronne n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette corporation de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la corporation et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

PERSONNEL DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Le personnel

15. (1) Les cadres et employés nécessaires au vérificateur général pour l'exercice de ses fonctions sont nommés conformément à la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*.

Marché de services professionnels

(2) Sous réserve des autres lois du Parlement et de leurs règlements d'application, le vérificateur général peut, dans la limite fixée à son bureau par les lois portant affectation de crédits, passer des marchés de services

professionnels sans l'approbation du conseil du Trésor.

Délégation au vérificateur général

(3) Sous réserve des modalités fixées par la Commission de la Fonction publique, le vérificateur général peut assumer les responsabilités et exercer les pouvoirs et fonctions que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* confère à celle-ci, à l'exception de celles visées dans ladite loi aux articles 21 et 31 en matière d'appel et à l'article 32 en matière d'enquête.

Suspension

(4) Le vérificateur général peut suspendre tout employé de son bureau.

Attributions en matière de direction du personnel

16. Le vérificateur général est autorisé à assumer les responsabilités et à exercer, en ce qui a trait aux employés de son bureau, les pouvoirs et fonctions conférés au conseil du Trésor par la *Loi sur l'administration financière* en matière de direction du personnel et notamment la fixation des conditions d'emploi et les relations entre employeur et employés au sens de l'alinéa 5(1)*e*) et de l'article 7 de ladite loi.

Convention collective

17. Toute convention collective touchant le personnel du bureau du vérificateur général, conclue antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi, continue à s'appliquer jusqu'à expiration et lie le vérificateur général en tant qu'employeur.

Normes de classification

18. Le personnel du bureau du vérificateur général peut être soumis à des normes de classification établies conformément aux recommandations de celui-ci.

Délégation

19. Le vérificateur général peut désigner, pour signer en son nom les opinions qu'il doit donner et les rapports autres que son rapport annuel sur les états financiers du Canada visés à l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et les rapports à la Chambre des communes visés à la présente loi, un haut fonctionnaire de son bureau qui devra, au dessous de sa signature, indiquer son poste et préciser qu'il signe au nom du vérificateur général.

BUDGET DES DÉPENSES

Prévisions budgétaires

20. (1) Le vérificateur général prépare des prévisions budgétaires annuelles des sommes d'argent qu'il demandera au Parlement pour couvrir les salaires, les indemnités et les dépenses de son bureau pour le prochain exercice financier.

Rapport spécial

(2) Le vérificateur général, au cas où il estime que les montants afférents à son bureau dans le budget des dépenses soumis au Parlement sont insuffisants pour lui permettre de remplir ses fonctions, peut adresser un rapport spécial à la Chambre des communes.

Attribution des crédits

21. Les dispositions de la *Loi sur l'administration financière* relatives à la division des crédits en affectations ne s'appliquent pas au bureau du vérificateur général.

VÉRIFICATION DU BUREAU DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Vérification du bureau du vérificateur général

22. (1) Le conseil du Trésor nomme un vérificateur compétent chargé d'examiner les recettes et déboursés du bureau du vérificateur général et de communiquer annuellement le résultat de ses examens à la Chambre des communes.

Soumission et dépôt des rapports

(2) Les rapports visés au paragraphe (1) sont soumis au président du conseil du Trésor au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle ils se rapportent, ce dernier doit les déposer devant la Chambre des communes, dans les quinze jours de leur réception ou, si la Chambre ne siège pas, dans les quinze premiers jours de la séance suivante.

PARTIE II

MODIFICATIONS CORRÉLATIVES

S.R., c. F-10

23. La Partie VII de la *Loi sur l'administration financière* est abrogée.

S.R., c. P-35

24. (1) La Partie I de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* est modifiée par la suppression de l'expression «Bureau de l'auditeur général du Canada».

(2) La Partie II de l'annexe I de la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* est modifiée par l'adjonction de l'expression «Bureau du vérificateur général du Canada».

S.R., c. E-8

25. L'article 16 de la *Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires)* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

«**16.** La présente loi n'apporte aucune restriction aux pouvoirs conférés au vérificateur général du Canada par la *Loi sur le vérificateur général*.»

1970-71-72, c. 32

26. La version française de l'article 27 de la *Loi sur le pilotage* est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérificateur général

«**27.** Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de chaque Administration et en fait rapport au Ministre.»

S.R., c. N-22

27. Le paragraphe 23(5) de la *Loi sur les territoires du Nord-Ouest* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

«(5) Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes des territoires, tous les pouvoirs que la *Loi sur le vérificateur général* lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada.»

S.R., c. Y-2

28. Le paragraphe 26(5) de la *Loi sur le Yukon* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

Pouvoirs du vérificateur général

«(5) Le vérificateur général détient, relativement à l'examen des comptes du territoire, tous les pouvoirs que la *Loi sur le vérificateur général* lui attribue à l'égard de l'examen des comptes du Canada.»

1970-71-72, c. 48

29. La version française de l'article 15 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage* est abrogée et remplacée par ce qui suit:

Vérification

«**15.** Le vérificateur général vérifie chaque année la comptabilité et les opérations financières de la Commission et en fait rapport au Ministre.»

Modifications à la version française des lois

30. Dans la version française des lois visées à l'annexe de la présente loi, l'expression «vérificateur général» remplace l'expression «auditeur général», sauf indication contraire découlant du contexte.

PARTIE III

ENTRÉE EN VIGUEUR

Entrée en vigueur

31. La présente loi entre en vigueur à la date fixée par proclamation.

(La Loi est entrée en vigueur le 1er août 1977)

ANNEXE B

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE –

EXTRAITS DE LA PARTIE VIII

LOI SUR L'ADMINISTRATION FINANCIÈRE

S.R., c. F-10

Extraits de la Partie VIII

SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Accès aux livres, etc.

76. Le vérificateur a droit d'accès, en tout temps convenable, aux registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives d'une corporation, et il a le droit d'exiger des administrateurs et fonctionnaires de la corporation les renseignements et explications qu'il juge nécessaires. S.R., c. 116, art. 86.

Rapport du vérificateur

77. (1) Le vérificateur doit faire connaître, tous les ans, au ministre compétent, le résultat de son examen des comptes ainsi que des états financiers d'une corporation, et le rapport doit indiquer si, à son avis,

a) la corporation a tenu des livres de comptabilité appropriés;

b) les états financiers de la corporation

(i) ont été préparés sur une base compatible avec celle de l'année précédente et sont en accord avec les livres de comptabilité,

(ii) dans le cas du bilan, donnent un aperçu juste et fidèle de l'état des affaires de la corporation à la fin de l'année financière, et

(iii) dans le cas du relevé des revenus et des dépenses, donnent un aperçu juste et fidèle du revenu et des dépenses de la corporation pour l'année financière; et

si, à son avis,

c) les opérations de la corporation venues à sa connaissance étaient de la compétence de la corporation aux termes de la présente loi et de toute autre loi y applicable;

et il doit signaler toute autre matière qui rentre dans le cadre de son examen et qui, d'après lui, devrait être portée à l'attention du Parlement.

Autres rapports

(2) Le vérificateur doit, de temps à autre, adresser à la corporation ou au ministre compétent les autres rapports qu'il estime nécessaires ou que le ministre compétent peut exiger.

Rapport annuel

(3) Le rapport annuel du vérificateur doit être inclus dans le rapport annuel de la corporation.

Vérification

(4) Nonobstant l'article 68, le présent article s'applique à l'exclusion de l'article 132 de la *Loi sur les corporations canadiennes* ou des articles 159 à 161 de la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*.

Rapport par l'intermédiaire du ministre

78. Lorsque le vérificateur estime qu'une question concernant une corporation devrait être signalée au gouverneur en conseil, au conseil du Trésor ou au ministre des Finances, ce rapport doit être fait immédiatement par l'intermédiaire du ministre compétent. S.R., c. 116, art. 88.

ANNEXE C

RAPPORTS DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES

	Page
DIX-HUITIÈME RAPPORT - le 29 mars 1983	627
(Commission canadienne du lait)	
DIX-NEUVIÈME RAPPORT - le 30 mai 1983	629
(L'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne)	
VINGTIÈME RAPPORT - le 30 mai 1983	633
(Société canadienne des postes)	

DIX-HUITIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 29 MARS 1983

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 29 mars 1983

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DIX-HUITIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a procédé à l'examen du rapport adressé par le Vérificateur général du Canada au ministre de l'Agriculture à la suite de la vérification intégrée des comptes de la Commission canadienne du lait (C.C.L.), rapport qui a été déposé à la Chambre le 16 juillet 1982.

2. Le Comité remercie les témoins de leur collaboration.

3. Votre Comité a passé en revue les observations et les recommandations contenues dans le rapport du Vérificateur général au sujet de la vérification intégrée de la Commission canadienne du lait. Votre Comité a constaté avec plaisir que le ministre de l'Agriculture a demandé à la C.C.L. d'appliquer toutes les recommandations contenues dans ce rapport et de le tenir au courant de leur mise en oeuvre.

4. Dans son deuxième rapport à la Chambre, daté du 11 avril 1978, votre Comité concluait que l'administration de la C.C.L. présentait certaines lacunes dans les domaines de la planification financière, de la présentation des rapports et du contrôle de la gestion, et recommandait plusieurs mesures destinées à améliorer la gestion financière et le contrôle de la C.C.L., ainsi que son obligation de rendre des comptes au Parlement. Votre Comité n'a pas encore obtenu de la C.C.L. une réponse satisfaisante à ses recommandations.

5. Votre Comité a noté que le Gouvernement, dans le projet de loi C-85 (Canagrex), a proposé d'améliorer la gestion financière et le contrôle de ces sociétés, ainsi que leur obligation de rendre compte. En vertu de ces propositions, les sociétés devront tenir des livres comptables en bonne et due forme, se soumettre à une vérification annuelle, présenter des mémoires au ministre responsable, au président du Conseil du Trésor et au Cabinet afin de faire approuver leurs plans d'opérations et leurs budgets d'exploitation et d'immobilisations, et déposer un rapport annuel au Parlement. Votre Comité estime que ces dispositions doivent être incluses dans la *Loi sur la Commission canadienne du lait* afin que la C.C.L. soit vraiment obligée de rendre des comptes au ministre de l'Agriculture et au Parlement.

6. Votre Comité recommande par conséquent:

a) que le Gouvernement soit chargé d'étudier la possibilité de modifier la *Loi sur la Commission canadienne du lait* pour prévoir des dispositions plus strictes sur la gestion financière et le contrôle de la C.C.L., ainsi que sur son obligation de rendre compte au Parlement et qu'il fasse rapport à la Chambre conformément à l'article 69(13);

b) que le ministre de l'Agriculture fournisse au Comité des comptes publics, avant le 30 juin 1983, un rapport provisoire sur la mise en oeuvre des 36 recommandations contenues dans le rapport du Vérificateur général au sujet de la vérification intégrée de la C.C.L. et qu'il fournisse un calendrier pour la mise en oeuvre de chacune des recommandations; et

c) que le ministre de l'Agriculture demande au Vérificateur général d'entreprendre une vérification de rappel de la C.C.L. et d'indiquer, dans son rapport annuel de 1984, où en est la mise en oeuvre des recommandations contenues dans son rapport sur la vérification intégrée de cette société.

7. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 63, 64, 65 et 75 de la première session de la trente-deuxième législature*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

BILL CLARKE

DIX-NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 30 MAI 1983

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 30 mai 1983

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a procédé à l'examen du rapport adressé par le Vérificateur général à la Chambre des communes pour l'année financière terminée le 31 mars 1982 et, en particulier, du chapitre 2 de ce rapport, intitulé «L'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne».

2. Le Comité remercie de leur collaboration le Président du Conseil du trésor, l'honorable Herb Gray, ainsi que les autres témoins.

3. Les observations contenues dans le présent rapport s'appliquent à toutes les «sociétés contrôlées par le gouvernement»; cette expression désigne donc à la fois les sociétés qui appartiennent en propriété exclusive au gouvernement et celles où ce dernier détient une participation majoritaire. Ayant adopté cette formule, votre Comité tient à signaler que le Vérificateur général avait employé pour sa part l'expression «sociétés propriété de la Couronne» pour montrer que son étude se limitait aux sociétés appartenant exclusivement au gouvernement.

Rapports antérieurs

4. Le rapport de votre Comité sur la société Polysar, daté du 7 juillet 1977, était le premier de cinq grands rapports à la Chambre sur l'obligation de rendre compte des sociétés contrôlées par le gouvernement. Les recommandations contenues dans ces rapports restent d'actualité et englobent nombre des questions définies dans le cadre général de l'obligation de rendre compte appliqué par le Vérificateur général aux sociétés de la Couronne. Les recommandations contenues dans les rapports antérieurs de votre Comité sont résumées dans les paragraphes qui suivent; elles forment la base du présent rapport.

5. Le rapport sur la société Polysar portait sur les motions de direction, de présentation de rapports et de vérification qui figurent dans le cadre de l'obligation de rendre compte établi par le Vérificateur général. Dans ce rapport, votre Comité faisait les recommandations suivantes:

—que le gouvernement prennent les mesures nécessaires pour garantir le respect de sa politique relative aux pratiques commerciales des sociétés, impose certaines sanctions pour le non-respect de ces directives et en fasse rapport au Parlement;

—que le gouvernement publie des directives sur les activités et les objectifs des filiales étrangères pour que le Parlement soit en mesure d'examiner leur fonctionnement;

—que le ministre responsable soit représenté au conseil d'administration et au comité de vérification de chaque société;

—que les comités de vérification répondent à certaines normes en ce qui a trait à leur création, à leur composition, à la tenue de leurs réunions et à la présence du Vérificateur général à ces dernières;

—que soient appliquées des normes relatives aux pratiques commerciales;

—que les vérificateurs adoptent des normes uniformes pour la rédaction de leurs rapports aux ministres responsables et au Parlement;

—que les vérificateurs fournissent au Vérificateur général les rapports, les états financiers et tous les autres renseignements dont il a besoin, et qu'ils le consultent régulièrement;

—que le Vérificateur général ait accès aux livres des sociétés et qu'il ait le droit de faire enquête; et

—que le Vérificateur général rédige un guide sur la présentation des rapports des vérificateurs.

6. Le rapport sur l'Énergie atomique du Canada Limitée (EACL), daté du 27 février 1978, portait sur des thèmes définis par le Vérificateur général pour l'examen de l'obligation de rendre compte: l'autorisation, le mandat et la direction des sociétés de la Couronne. Votre Comité y faisait les recommandations suivantes:

—que soit imposé un examen des objectifs des sociétés de la Couronne par le Parlement lorsque celles-ci comptent modifier substantiellement la nature de leurs activités;

—que le gouvernement veille à ce que les responsabilités et les devoirs des conseils d'administration soient clairement définis, à ce que le personnel de la haute direction ait les qualités requises pour s'acquitter des tâches qui lui sont assignées, à ce que les contrats qui comportent d'importants risques financiers soient dûment approuvés, à ce qu'un code d'éthique soit adopté et à ce qu'un organisme central soit chargé de surveiller les pratiques financières des sociétés de la Couronne; et

—que le conseil d'administration des sociétés de la Couronne donne une meilleure description des qualités que doit posséder le personnel de haute direction, fixe les limites des pouvoirs délégués aux agents administratifs, établisse des normes sur la qualité des renseignements que la direction doit lui soumettre, définisse clairement les fonctions des agents financiers s'occupant de contrats ou de paiements, fasse dûment inscrire ses décisions au procès-verbal de ses réunions et définisse le code d'éthique plus clairement que ne le faisaient les lignes directrices publiées par le gouvernement en 1976.

7. Le rapport sur les sociétés de la Couronne, daté du 12 avril 1978, portait sur toutes les questions qu'englobe le cadre de l'obligation de rendre compte établi par le Vérificateur général, c'est-à-dire l'autorisation, le mandat, le financement, la direction, le contrôle, les rapports et la vérification de ces sociétés. Votre Comité faisait dans ce rapport les recommandations suivantes:

—que la Loi sur l'administration financière soit modifiée de façon à inclure les éléments suivants: définition appropriée des sociétés contrôlées par le gouvernement; liste, en annexe, de toutes ces sociétés classées en fonction de la mesure dans laquelle elles dépendent des fonds publics, de la nature de leurs activités et du degré de participation du gouvernement, dispositions relatives à la révision annuelle de ces annexes, ainsi qu'à l'inscription ou à la suppression méthodiques et publiques du nom de certaines sociétés, dispositions relatives à la rédaction, à l'intention du Parlement, d'une liste à jour de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement, avec tous les renseignements supplémentaires nécessaires; et

—que les dispositions suivantes soient appliquées aux sociétés qui dépendent financièrement du gouvernement ou qui assurent des services dont le secteur privé est peu susceptible de s'occuper: approbation des prêts ou des placements uniquement lorsqu'on peut prévoir leur remboursement à partir des revenus gagnés; communication au Parlement et au gouvernement de tous les renseignements relatifs aux projets de dépenses; amélioration des Comptes publics en fonction des principes comptables généralement acceptés; au besoin, inclusion dans le mandat des vérificateurs, de la vérification du caractère économique, efficace et efficient du fonctionnement des sociétés; établissement, par le Contrôleur général, de directives relatives aux normes acceptables en matière de gestion financière; adoption immédiate, par le Conseil du trésor, de mesures destinées à remédier aux insuffisances actuelles.

8. Dans son quatrième rapport, daté du 20 février 1981, votre Comité se penchait sur la vérification intégrée des sociétés de la Couronne et faisait les recommandations suivantes:

—que le gouvernement, par voie législative, autorise le Vérificateur général à mettre en oeuvre un programme de vérification intégrée des sociétés de la Couronne en propriété exclusive; et

—que cette vérification intégrée repose sur les conclusions d'une étude préliminaire et soit acceptée par le conseil d'administration de chaque société.

9. Dans son quinzième rapport, daté du 26 mai 1982, le dernier dans lequel il étudiait l'obligation de rendre compte des sociétés de la Couronne, votre Comité s'est penché sur l'autorisation, le mandat, le financement et les rapports de ces sociétés, questions déjà soulevées par le Vérificateur général. Il recommandait dans ce rapport la présentation d'un projet de loi sur les sociétés de la Couronne, afin d'établir les objectifs des sociétés dont le gouvernement a le contrôle, d'améliorer les méthodes de surveillance et de contrôle, par le gouvernement et le Parlement, de l'utilisation des fonds publics par ces sociétés, et de créer un nouveau ministère chargé de superviser toutes les sociétés de la Couronne et de faire rapport de leurs activités au Parlement.

10. Comme le montrent bien les rapports dont nous venons de résumer les recommandations, votre Comité a demandé, à maintes reprises au gouvernement de régir avec plus de rigueur l'obligation, pour les sociétés qu'il contrôle, de rendre des comptes au Parlement. Ces recommandations n'ont jamais été mises en oeuvre. Lorsque votre Comité a proposé qu'un organisme central du gouvernement prenne immédiatement des mesures en ce sens, par exemple quand il a recommandé, dans son rapport de 1978 sur les sociétés de la Couronne, que le Conseil du trésor assume cette responsabilité, on lui a répondu qu'il fallait attendre l'adoption d'une loi sur les sociétés de la Couronne. Or, aucune loi de ce genre n'a été promulguée jusqu'ici. Votre Comité doit donc en conclure que le régime appliqué par le gouvernement à l'obligation de rendre compte des sociétés qu'il contrôle présente toujours de graves insuffisances.

Recommandations

11. *a*) Votre Comité recommande que le gouvernement crée un ministère chargé des sociétés contrôlées par le gouvernement, ce qui enlèverait sa raison d'être à la Division des sociétés de la Couronne du Secrétariat du Conseil du trésor.

b) Votre Comité recommande en outre que ce ministère:

(i) reconnaisse que les sociétés contrôlées par le gouvernement sont des instruments de la politique gouvernementale et que leurs objectifs doivent être établis par la loi, leur communique clairement les priorités et les directives du gouvernement, et soumette en temps opportun ces priorités et ces directives au Parlement;

(ii) soumette au Parlement tout texte réglementaire destiné à créer une société contrôlée par le gouvernement ou à en approuver l'acquisition, la vente ou le démantèlement;

(iii) classifie toutes sociétés contrôlées par le gouvernement en fonction de critères clairement établis, les énumère en annexe à la Loi sur l'administration financière et révise régulièrement cette classification;

(iv) supervise la nomination, le renvoi, la rémunération, les fonctions et les responsabilités des administrateurs et de la haute direction des sociétés contrôlées par le gouvernement, et surveille l'application des règles relatives aux conflits d'intérêts et du règlement intérieur des sociétés;

(v) surveille les dépenses, les engagements et les emprunts des sociétés contrôlées par le gouvernement, lorsque celles-ci bénéficient des fonds publics, et établisse des normes pour l'approbation des budgets des immobilisations et d'exploitation, des plans généraux, des emprunts extérieurs et des garanties de ces sociétés, ainsi que de la rémunération pour les travaux effectués au nom du gouvernement;

(vi) oblige les sociétés contrôlées par le gouvernement recevant des fonds publics à soumettre un rapport annuel afin d'y faire état des résultats obtenus grâce à ces fonds; ce rapport devrait être ajouté aux états financiers vérifiés de la société et publié dans les Comptes publics;

(vii) veille à ce que les rapports, les déclarations et les autres documents qui doivent être soumis au Parlement, en vertu d'une loi ou d'un règlement, y soient déposés dans les délais prescrits;

(viii) fournisse chaque année au Parlement un résumé du plan d'activité général de chaque société contrôlée par le gouvernement; et

(ix) mette en oeuvre un programme de vérification intégrée de toutes les sociétés contrôlées par le gouvernement.

12. Votre Comité demande au gouvernement de répondre aux recommandations formulées dans le présent rapport, conformément au paragraphe 69(13) du Règlement.

13. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 67, 68, 82 et 83 de la première session de la trente-deuxième législature*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

BILL CLARKE,

VINGTIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES COMPTES PUBLICS À LA CHAMBRE DES COMMUNES, LE 30 MAI 1983

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le lundi 30 mai 1983

Le Comité permanent des comptes publics a l'honneur de présenter son

VINGTIÈME RAPPORT

1. Conformément à son ordre de renvoi permanent contenu dans le Règlement de la Chambre des communes, votre Comité a procédé à l'examen du rapport du Vérificateur général pour l'année financière terminée le 31 mars 1982 et, en particulier, du chapitre 2 de ce rapport, intitulé «L'obligation de rendre compte des sociétés propriété de la Couronne», en ce qui concerne la Société canadienne des postes (SCP). Votre Comité a de plus étudié les réponses de la SCP à son seizième rapport, daté du 23 juin 1982.

2. Le Comité remercie de leur collaboration les témoins qui ont comparu devant lui.

3. Votre Comité a entendu des témoignages au sujet de la réponse de la Société à la recommandation relative au nouveau cadre de l'obligation de rendre compte. Il a été heureux de constater que la Loi sur la société canadienne des postes tient compte de bon nombre des questions qu'il avait lui-même soulevées, et que le Vérificateur général avait étudiées dans son rapport pour 1982 et dans des rapports antérieurs, en ce qui concerne l'obligation pour les sociétés contrôlées par le gouvernement, de rendre des comptes au Parlement. Les représentants de la Société ont réagi favorablement pour chacun des éléments précisés: mandat, autorisation, rapports, financement, direction, contrôle et vérification des sociétés de la Couronne. En particulier, votre Comité a remarqué avec beaucoup d'intérêt les dispositions de la Loi qui permettent au Parlement et au public canadien d'être informés, dans les formes et régulièrement, des principales modifications apportées aux politiques, règlement et activités de la Société. Votre Comité aimerait que des dispositions analogues soient intégrées aux nouvelles lois visant les autres sociétés contrôlées par le gouvernement.

4. Le président de la SCP a soumis à votre Comité un rapport sur les efforts déployés en 1982 par la Société pour atteindre ses objectifs en matière de qualité du service, de relations de travail et d'autonomie financière. Votre Comité constate que la Société a réalisé des progrès dans chacun de ces domaines, quoiqu'il reste beaucoup à faire avant que ces objectifs ne soient entièrement réalisés. Les membres du Comité ont été particulièrement intéressés par les mesures prises par la Société pour réduire son déficit et progresser vers l'autonomie financière; ils continueront à suivre de près les progrès de la Société dans ces domaines.

5. Votre Comité s'inquiète de ce que la Société n'a pas déposé son rapport annuel pour l'année financière terminée le 31 mars 1982, ce qui contrevient à la nouvelle loi. De plus, il est certain que la SCP ratera la prochaine échéance, fixée par la loi au 30 juin 1983. En outre, les budgets des investissements de la Société pour les années financières 1982-1983 et 1983-1984 n'ont pas encore été déposés. Comme ces retards inhabituels résultent du fait qu'un certain nombre de questions financières importantes n'ont pas encore été réglées entre le gouvernement et la Société, votre Comité recommande fortement d'accorder une beaucoup plus grande priorité au règlement de ces questions. Tant que cela ne sera pas fait, ni le Parlement, ni les actionnaires, ni le public canadien ne pourront évaluer la situation financière de la SCP.

6. Votre Comité a été heureux de constater que les dirigeants de la Société sont disposés à permettre au Vérificateur général d'effectuer en 1984 une vérification intégrée faisant suite à celle qu'il avait menée en 1980-1981 à l'ancien ministère des Postes et qu'ils ont accepté le principe d'une vérification intégrée future. Comme il l'a déjà proposé dans son seizième rapport à la Chambre, votre Comité recommande que le gouvernement retienne les services du Vérificateur général en tant que covérificateur de la Société, au moins jusqu'à ce que celle-ci atteigne l'autonomie financière.

7. Votre Comité recommande en outre:

a) que le gouvernement et la Société prennent immédiatement des mesures pour régler les principales questions d'ordre financier relatives à la transformation de l'ancien ministère des Postes en une nouvelle société;

b) que la Société termine et présente dès que possible au Ministre les états financiers de 1982 et de 1983; et

c) que d'ici au 31 décembre 1983, la Société fasse rapport à votre Comité des progrès réalisés en ce qui concerne les 18 indicateurs de rendement, les relations de travail et l'autonomie financière.

8. Votre Comité demande que le gouvernement réponde à la recommandation 7 *a*) ci-dessus conformément au paragraphe 69(13) du Règlement.

9. Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules nos 73, 74, 82 et 83 de la première session de la trente-deuxième législature*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

BILL CLARKE,

ANNEXE D

OPINION ET OBSERVATIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

(Sections 2 et 3 des Comptes publics, 1982-1983)

SECTION 2

COMPTES PUBLICS
1982-83

États financiers vérifiés du gouvernement du Canada

SOMMAIRE

Préface aux états financiers vérifiés du gouvernement du Canada
État des opérations
État des recettes et dépenses
État de l'actif et du passif
État de l'emploi des crédits
Notes afférentes aux états financiers du gouvernement du Canada
Opinion du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada

PRÉFACE AUX ÉTATS FINANCIERS VÉRIFIÉS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

Les conventions comptables adoptées par le gouvernement et résumées à la note 1 afférente aux états financiers, résultent de perfectionnements continus au cours des années, et deviennent la base de préparation des états financiers, conçus principalement afin de fournir une comptabilité des ressources financières affectées par le Parlement. L'exigence fondamentale de faire rapport conformément au pouvoir législatif résulte en une présentation de renseignements financiers significativement différente de celle que l'on trouve dans le secteur privé. La comptabilité d'exercice employée dans le secteur privé reflète plutôt les frais encourus dans le but de produire des recettes; les conventions suivies par le gouvernement, selon lesquelles les recettes sont sur une comptabilité de caisse et les dépenses (l'emploi des crédits) généralement sur une comptabilité d'exercice, accommode le mieux la présentation de rapports au Parlement.

Les quatre états financiers de cette section, de même que les notes y afférentes, sont présentés pour vérification conformément à l'article 55 de la Loi sur l'administration financière. Ces états forment la base de justification par le gouvernement de sa gestion des autorisations financières accordées par le Parlement. Les autres sections de ce volume, de même que les volumes II et III des Comptes publics, sont conçus afin de fournir des renseignements à l'appui des états financiers.

Le premier état financier est l'état des opérations, lequel résume toutes les opérations du gouvernement, tel que défini à la note 1 (ii), et indique la façon dont les besoins financiers ont été rencontrés, et l'effet de ces opérations sur la caisse. Les opérations financières sont classées en quatre catégories principales: budgétaires, non budgétaires, de change, et de la dette non échue.

La première catégorie, les opérations budgétaires, consiste de toutes les opérations qui entrent dans le calcul du déficit ou de l'excédent annuel du gouvernement, et comprend les rentrées provenant des recettes fiscales et non fiscales de même que les dépenses autorisées par le Parlement. Les recettes ne sont reconnues que lorsque les fonds sont reçus et ne comprennent pas les montants dus mais non perçus. Les dépenses budgétaires, cependant, sont généralement enregistrées selon la comptabilité d'exercice. Elles comprennent les imputations pour les travaux accomplis, les biens reçus, les services exécutés, les paiements de transfert effectués, l'amortissement des insuffisances actuarielles des trois principaux comptes de pension de retraite, une provision afin d'estimer les pertes sur les réalisations de l'actif comptabilisé, et l'intérêt couru de la dette non échue. Les immobilisations, telles les terrains, bâtiments, ouvrages et matériel, ne sont pas capitalisées mais sont imputées aux dépenses budgétaires lors de leur acquisition ou construction. Les dépenses budgétaires ne comprennent pas les sommes à payer ou courues à la fin de l'exercice, pour les montants à être versés à même les autorisations statutaires pour lesquelles le Parlement n'a pas imposé de plafonds annuels, les prestations de cessation d'emploi, les congés annuels impayés, et l'indexation des pensions.

La deuxième catégorie, les opérations non budgétaires, comprend: les prêts, dotations en capital et avances effectués par le gouvernement, la dette de ce dernier envers des tiers en tant qu'administrateur de certains deniers publics encaissés ou perçus pour des fins déterminées et les autres éléments de passif enregistrés à la suite des opérations budgétaires courues susmentionnées. Ces opérations rendent compte du changement dans les créances envers le gouvernement ou les dettes de ce dernier, conformément aux conventions comptables décrites à la note 1 afférente aux états financiers.

La troisième catégorie, les opérations de change, reflète les opérations avec le Compte du fonds des changes, dont le but principal est d'aider à contrôler et à protéger la valeur extérieure de l'unité monétaire canadienne, de même qu'une comptabilité de la situation nette du gouvernement en ce qui concerne le Fonds monétaire international. Les opérations de change comprennent également la dette non échue à payer en devises étrangères.

La quatrième catégorie, les opérations de la dette non échue, représente la mesure dans laquelle les besoins financiers ont été satisfaits au moyen d'une augmentation de la dette non échue qui indique le changement net dans les montants dus relatifs aux obligations négociables, aux obligations d'épargne du Canada et aux bons du Trésor. Les opérations de la dette non échue ne comprennent pas la dette non échue à payer en devises étrangères.

Le deuxième état financier est l'état des recettes et dépenses. Cet état fournit une comptabilité détaillée des opérations budgétaires résumées à l'état des opérations. Le déficit ou l'excédent annuel représente l'écart entre les dépenses et les recettes de l'exercice, conformément aux conventions comptables résumées ci-dessus.

Le troisième état financier est l'état de l'actif et du passif. Puisque cet état est basé sur les conventions comptables du gouvernement, celui-ci n'est pas en parallèle au bilan conventionnel propre au secteur privé. Plus particulièrement, les immobilisations, lesquelles ont été comptabilisées comme dépenses, sont enregistrées à la valeur nominale de $1, et les recettes non encore perçues, telles les taxes, ne sont pas enregistrées à titre d'éléments d'actif. On n'a pas pris en considération l'effet que produit l'inflation sur la valeur économique de l'actif et du passif enregistrés du gouvernement. On reconnaît, en général, que l'inflation tend à réduire la valeur de l'actif et du passif financiers tout en augmentant la valeur comptabilisée des immobilisations. Il faut alors noter que la différence entre l'actif comptabilisé net et le passif s'attribue à la somme des déficits et excédents budgétaires annuels déterminés selon les conventions comptables du gouvernement. Cette différence ne reflète en aucune façon l'avoir net du gouvernement.

Le quatrième état financier est l'état de l'emploi des crédits, lequel résume, par ministère, l'emploi, au cours de l'exercice, des crédits parlementaires pour les dépenses budgétaires, et les prêts, dotations en capital et avances.

Ces quatre états financiers, lorsque lus en relation avec les notes qui s'y rapportent, présentent fidèlement, selon le gouvernement, les recettes et les dépenses, et l'actif et le passif du gouvernement du Canada. Cette présentation fidèle est obtenue, suite à une application conforme des conventions comptables importantes, lesquelles sont résumées à la note 1 afférente aux états financiers.

GOUVERNEMENT DU CANADA

État des opérations pour l'exercice clos le 31 mars 1983

(en millions de dollars)

	1983	1982
OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES		
Recettes	55,123	54,068
Dépenses	- 79,776	- 67,674
Déficit	- 24,653	- 13,606
OPÉRATIONS NON BUDGÉTAIRES		
Prêts, dotations en capital et avances	21	- 1,239
Comptes à fins déterminées	- 220	4,345
Autres opérations	1,638	2,169
Provenance nette	1,397	5,275
Besoins financiers (non compris le change)	***- 23,256***	***- 8,331***
OPÉRATIONS DE CHANGE[2]	- 1,177	- 347
Total des besoins financiers[1]	***- 24,433***	***- 8,678***
OPÉRATIONS DE LA DETTE NON ÉCHUE[2]	22,392	9,367
Variation de la caisse	***- 2,041***	***689***
CAISSE EN FIN D'EXERCICE	***4,579***	***6,620***

Les notes complémentaires font partie intégrante de cet état.
Des précisions sur ces opérations figurent à d'autres sections de ce volume.

(1) Besoins de trésorerie (-)

(2) La dette non échue à payer en devises étrangères fait partie des opérations de change.

Le 15 septembre 1983

Le Sous-ministre des Finances
MARSHALL A. COHEN

Le Sous-receveur général du Canada
PIERRE P. SICARD

GOUVERNEMENT DU CANADA

État des recettes et dépenses pour l'exercice clos le 31 mars 1983

(en millions de dollars)

	1983			1982		
	Recettes brutes	Recettes à valoir sur les crédits	Recettes nettes	Recettes brutes	Recettes à valoir sur les crédits	Recettes nettes
RECETTES						
RECETTES FISCALES						
Impôt sur le revenu—						
Des particuliers	26,330		26,330	24,046		24,046
Des sociétés	7,139		7,139	8,118		8,118
Des non résidents	998		998	1,018		1,018
	34,467		*34,467*	*33,182*		*33,182*
Taxes et droits d'accise—						
Taxe sur les ventes	5,894		5,894	6,185		6,185
Droits de douane à l'importation	2,831		2,831	3,439		3,439
Droits d'accise	1,274		1,274	1,175		1,175
Autres	883	198	685	752	188	564
	10,882	*198*	*10,684*	*11,551*	*188*	*11,363*
Taxes en matière d'énergie—						
Taxe sur les recettes pétrolières et gazières et taxe sur les recettes pétrolières supplémentaires	1,960		1,960	864		864
Taxe sur le gaz naturel et les liquides du gaz	1,264		1,264	998		998
Taxe d'accise—Essence	408		408	436		436
Redevances d'exportation sur le pétrole	392		392	519		519
Redevances d'indemnisation pétrolière	3,031	3,031		3,792	3,792	
Redevances d'indemnité spéciale sur le pétrole				473		473
	7,055	*3,031*	*4,024*	*7,082*	*3,792*	*3,290*
	17,937	*3,229*	*14,708*	*18,633*	*3,980*	*14,653*
Autres recettes fiscales	132		132	120		120
TOTAL DES RECETTES FISCALES	***52,536***	***3,229***	***49,307***	***51,935***	***3,980***	***47,955***
RECETTES NON FISCALES						
Produits de placements—						
Banque du Canada	1,879		1,879	1,853		1,853
Société canadienne d'hypothèques et de logement	892		892	873		873
Compte du fonds des changes	812		812	763		763
Intérêts des dépôts bancaires	433		433	701		701
Société du crédit agricole	346		346	285		285
Autres produits de placements	721	66	655	668	53	615
	5,083	*66*	*5,017*	*5,143*	*53*	*5,090*
Recouvrements de dépenses d'exercices précédents	186		186	153		153
Rémunérations de services	772	1,632	140	1,489	1,366	123
Privilèges, licences et permis	249	128	121	246	126	120
Produits des ventes	337	255	82	301	234	67
Lingots et monnaies	54		54	70		70
Pertes et bénéfices de change	11	(1)	11	(1)	(1)	(1)
Autres recettes non fiscales	1,663	1,458	205	1,713	1,223	490
	4,272	*3,473*	*799*	*3,972*	*2,949*	*1,023*
TOTAL DES RECETTES NON FISCALES	***9,355***	***3,539***	***5,816***	***9,115***	***3,002***	***6,113***
TOTAL DES RECETTES	**61,891**	**6,768**	**55,123**	**61,050**	**6,982**	**54,068**

	1983			1982		
DÉPENSES	Dépenses brutes	Recettes à valoir sur les crédits	Dépenses nettes	Dépenses brutes	Recettes à valoir sur les crédits	Dépenses nettes
Affaires des anciens combattants	1,283		1,283	1,140		1,140
Affaires extérieures	1,667	15	1,652	1,452	13	1,439
Affaires indiennes et Nord canadien	1,681		1,681	1,507		1,507
Agriculture	1,020	10	1,010	1,152	10	1,142
Approvisionnements et Services	1,137	738	399	1,084	690	394
Communications	1,721	145	1,576	1,229	95	1,134
Conseil du Trésor	247	18	229	334	16	318
Conseil privé	72		72	64		64
Consommation et Corporations	457		457[2]	790		790[2]
Défense nationale	7,296	304	6,992	6,331	303	6,028
Développement économique	18		18	13		13
Développement social	131		131	4		4
Emploi et Immigration	4,320	790	3,530	2,877	668	2,209
Énergie, Mines et Ressources	6,112	3,064	3,048	5,195	3,797	1,398
Environnement	841	24	817	700	22	678	
Expansion économique régionale	545		545	661		661
Finances	22,496	7	22,489	19,830	6	19,824
Gouverneur général	4		4	4		4
Industrie et Commerce	1,207		1,207	812		812
Justice	217		217	200		200
Parlement	167		167	151		151
Pêches et Océans	486	3	483	443	2	441
Revenu national	954	54	900	868	52	816
Santé nationale et Bien-être social	19,614	33	19,581	17,898	30	17,868
Sciences et Technologie	608	12	596	496	10	486
Secrétariat d'État	2,225	11	2,214	2,225	11	2,214
Solliciteur général	1,668	349	1,319	1,503	319	1,184
Transports	3,545	637	2,908	2,895	603	2,292
Travail	101	19	82	82	11	71
Travaux publics	3,204	535	2,669	2,516	324	2,192
TOTAL DES DÉPENSES MINISTÉRIELLES	**85,044**	**6,768**	**78,276**	**74,456**	**6,982**	**67,474**
PROVISION POUR ÉVALUATION			*1,500*			*200*
TOTAL DES DÉPENSES			**79,776**			**67,674**
TOTAL DES RECETTES			**55,123**			**54,068**
DÉFICIT			**24,653**			**13,606**

Les notes complémentaires font partie intégrante de cet état.
Voir les sections 5 et 6 de ce volume et les sections ministérielles du volume II pour plus de précisions sur les recettes et dépenses.
(1) Moins de $500,000.
(2) Y compris les dépenses nettes pour la Société canadienne des postes.

Le 15 septembre 1983

Le Sous-ministre des Finances
MARSHALL A. COHEN

Le Sous-receveur général du Canada
PIERRE P. SICARD

GOUVERNEMENT DU CANADA

État de l'actif et du passif
au 31 mars 1983
(en millions de dollars)

	1983	1982	Variation nette
ACTIF			
PRÊTS, DOTATIONS EN CAPITAL ET AVANCES, tableau 7.1, section 7—			
Sociétés et organismes de la Couronne—			
Institutions de crédit—			
Banque fédérale de développement	886	1,031	145
Société canadienne d'hypothèques et de logement	10,418	10,388	30
Société d'assurance-dépôts du Canada	140	200	60
Société du crédit agricole	4,121	3,727	394
Société pour l'expansion des exportations	924	884	40
	16,489	*16,230*	*259*
Autres sociétés et organismes de la Couronne—			
Air Canada	592	608	16
Chemins de fer nationaux du Canada	2,794	2,753	41
Corporation de développement des investissements du Canada	396		396
Énergie atomique du Canada, Limitée	870	873	3
Petro-Canada	2,030	1,573	457
Autres	1,693	1,794	101
	8,375	*7,601*	*774*
Total des sociétés et organismes de la Couronne	*24,864*	*23,831*	*1,033*
Autres prêts, dotations en capital et avances—			
Administrations provinciales et territoriales	1,249	1,208	41
Gouvernements étrangers y compris les pays en voie de développement, tableau 7.7, section 7	4,048	3,775	273
Organismes internationaux	2,917	2,585	332
Moins: effets à payer	1,099	980	119
	1,818	*1,605*	*213*
Avances à la Caisse de la Loi sur les terres destinées aux anciens combattants, non compris les provisions pour prestations conditionnelles	255	283	28
Sociétés contrôlées par l'État	400	488	88
Entreprises privées	322	266	56
Divers	288	267	21
	8,380	*7,892*	*488*
	33,244	*31,723*	*1,521*
Moins: provision pour évaluation	4,000	2,500	1,500
TOTAL DES PRÊTS, DOTATIONS EN CAPITAL ET AVANCES	***29,244***	***29,223***	***21***
COMPTES D'OPÉRATIONS DE CHANGE, tableau 10.1, section 10—			
Compte du fonds des changes—Avances, tableau 10.2, section 10	4,166	2,176	1,990
Fonds monétaire international—Souscriptions	2,716	2,780	64
	6,882	*4,956*	*1,926*
Moins: Fonds monétaire international—Effets à payer	2,283	2,327	44
Droits de tirage spéciaux	1,040	1,064	24
	3,323	*3,391*	*68*
TOTAL DES COMPTES D'OPÉRATIONS DE CHANGE	***3,559***	***1,565***	***1,994***
FONDS EN TRANSIT, tableau 12.1, section 12	***2,566***	***1,830***	***736***
CAISSE, tableau 12.2, section 12	***4,579***	***6,620***	***– 2,041***
IMMOBILISATIONS (évaluées à un dollar), section 12			
ACTIF COMPTABILISÉ NET	39,948	39,238	710
DÉFICIT ACCUMULÉ, tableau 12.5, section 12	***119,522***	***94,869***	***24,653***
TOTAL	**159,470**	**134,107**	**25,363**

PASSIF	1983	1982	Variation nette
COMPTES À FINS DÉTERMINÉES, tableau 8.1, section 8—			
Compte du régime de pensions du Canada	24,108	21,547	2,561
Moins: titres des provinces détenus par le Fonds de placement du régime de pensions du Canada	22,764	20,368	2,396
	1,344	*1,179*	*165*
Comptes de pension de retraite	30,672	27,528	3,144
Moins: fraction non amortie des insuffisances actuarielles	1,846	2,185	- 339
	28,826	*25,343*	*3,483*
Compte d'assurance-chômage	- 252	- 318	66
Moins: prêts portant intérêt	3,390	35	3,355
	- 3,642	*- 353*	*- 3,289*
Compte des rentes sur l'État	1,150	1,172	- 22
Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne			
Taxe spéciale relative à l'accroissement du taux de propriété canadienne	1,676	786	890
Moins: investissements	1,609	711	898
	67	*75*	*- 8*
Comptes de dépôt et de fiducie	1,758	1,981	- 223
Compte des accords de perception fiscale avec les provinces	1,031	1,415	- 384
Divers	436	378	58
TOTAL DES COMPTES À FINS DÉTERMINÉES	***30,970***	***31,190***	***- 220***
AUTRES ÉLÉMENTS DE PASSIF, tableau 9.1, section 9—			
Intérêts et dette échue	8,398	6,721	1,677
Moins: escompte non amorti des bons du Trésor	688	626	62
	7,710	*6,095*	*1,615*
Créditeurs	2,991	2,442	549
Chèques et mandats en circulation	2,530	2,322	208
Divers	114	112	2
TOTAL DES AUTRES ÉLÉMENTS DE PASSIF	***13,345***	***10,971***	***2,374***
DETTE NON ÉCHUE, tableaux 11.1 et 11.9, section 11—			
À payer en monnaie canadienne—			
Obligations négociables	48,304	43,429	4,875
Obligations d'épargne du Canada	32,641	24,978	7,663
Obligations spéciales non négociables	171	154	17
Bons du Trésor	29,125	19,375	9,750
	110,241	*87,936*	*22,305*
Moins: dette non échue détenue par le gouvernement—			
Obligations négociables	(1)	110	- 110
Obligations d'épargne du Canada détenues pour le compte du personnel	137	131	6
Obligations spéciales non négociables détenues par le Fonds de placement du régime de pensions du Canada	171	154	17
	308	*395*	*- 87*
	109,933	*87,541*	*22,392*
À payer en devises étrangères—			
Obligations négociables	3,409	3,295	114
Effets et prêts à payer en devises étrangères	1,825	1,122	703
	5,234	*4,417*	*817*
Moins: dette non échue détenue par le gouvernement—			
Obligations négociables	12	12	(1)
	5,222	*4,405*	*817*
TOTAL DE LA DETTE NON ÉCHUE	***115,155***	***91,946***	***23,209***
TOTAL	**159,470**	**134,107**	**25,363**

Les notes complémentaires font partie intégrante de cet état.
Voir les sections 7 à 12 inclusivement de ce volume pour plus de précisions sur l'actif et le passif.
(1) Moins de $500,000.

Le 15 septembre 1983

Le Sous-ministre des Finances
MARSHALL A. COHEN

Le Sous-receveur général du Canada
PIERRE P. SICARD

GOUVERNEMENT DU CANADA

État de l'emploi des crédits pour l'exercice clos le 31 mars 1983

(en millions de dollars)

	Crédits	Emplois au cours de l'exercice	Soldes			Emplois au cours de l'exercice précédent
			Annulés	Suremplois	Reportés	
Affaires des anciens combattants — Budgétaires	1 306	1 283	23			1 140
Non budgétaires	**312**	**– 31**			**343**	**– 32**
Affaires extérieures — Budgétaires	1 775	1 652	117		6	1 819
Non budgétaires	**9,882**	**493**	**20**		**9,369**	**326**
Affaires indiennes et Nord canadien — Budgétaires	1 727	1 681	31		15	1 907
Non budgétaires	**106**	**51**	**6**		**49**	**32**
Agriculture — Budgétaires	1 057	1 010	26		21	1 142
Non budgétaires	**899**	**579**			**320**	**416**
Approvisionnements et Services — Budgétaires	668	599	10		259	594
Non budgétaires	**18**	**– 2**			**20**	**– 2**
Communications — Budgétaires	1 612	1 576	17		19	1 134
Non budgétaires	**42**	**– 1**			**43**	**4**
Conseil du Trésor — Budgétaires	511	229	282			116
Conseil privé — Budgétaires	78	72	6			64
Consommation et Corporations — Budgétaires	479	457	22			709
Non budgétaires	**500**				**500**	
Défense nationale — Budgétaires	7 049	6 992	68	11		6 078
Non budgétaires	**13**				**13**	
Développement économique — Budgétaires	23	19	4			13
Développement social — Budgétaires	131	131				4
Non budgétaires	**460**	**1**			**459**	**500**
Emploi et Immigration — Budgétaires	3 671	3 530	141			2 299
Non budgétaires	**17**	**2**			**15**	**2**
Énergie, Mines et Ressources — Budgétaires	10 885	10 686	7 761		94	1 499
Non budgétaires	**5,050**	**527**	**11**		**4,512**	**119**
Environnement — Budgétaires	844	817	27			679
Expansion économique régionale — Budgétaires	784	549	230			661
Non budgétaires	**27**	**2**			**25**	**4**
Finances — Budgétaires	22 493	22 489	4			19 674
Non budgétaires	**3,846**	**134**			**3,712**	**169**
Gouverneur général — Budgétaires	4	4				4
Industrie et Commerce — Budgétaires	1 296	1 207	91	2		922
Non budgétaires	**912**	**– 135**	**4**		**1,043**	**111**
Justice — Budgétaires	227	217	10			200
Parlement — Budgétaires	175	167	8			151
Pêches et Océans — Budgétaires	510	483	27			441
Non budgétaires	**30**	**6**			**24**	**9**
Revenu national — Budgétaires	913	900	13			916
Santé nationale et Bien-être social — Budgétaires	19 597	19 581	30	14		17 900
Sciences et Technologie — Budgétaires	611	596	15			486
Secrétariat d'État — Budgétaires	2 233	2 214	13		6	2 214
Solliciteur général — Budgétaires	1 366	1 319	47			1 194
Non budgétaires	(1)	(1)			(1)	(1)
Transports — Budgétaires	3 082	2 988	91	2	95	2 592
Non budgétaires	**975**	**46**	**1**		**928**	**– 9**
Travail — Budgétaires	89	82	7			71
Non budgétaires	(1)	(1)			(1)	1
Travaux publics — Budgétaires	2 818	2 669	97		52	2 192
Non budgétaires	**5,407**	**325**	**17**		**5,065**	**977**
TOTAL BUDGÉTAIRES	**88,004**	**78,276**	**9,210**	**29**	**547**	**67,474**
TOTAL NON BUDGÉTAIRES	**28,496**	**1,997**	**59**		**26,440**	**2,005**

Les notes complémentaires font partie intégrante de cet état.
Voir le volume II pour plus de précisions sur l'emploi des crédits.
(1) Moins de $500,000.
(2) Y compris les dépenses nettes pour la Société canadienne des postes.
Les montants en caractères romains sont budgétaires.
Les montants en caractères **gras** sont non budgétaires et sont reliés aux prêts, placements en capital et avances.

Le 15 septembre 1983

Le Sous-ministre des Finances
MARSHALL A. COHEN

Le Sous-receveur général du Canada
PIERRE P. SICARD

Notes afférentes aux états financiers du gouvernement du Canada

1. Conventions comptables importantes

Les conventions comptables du gouvernement du Canada sont fondées sur des notions contenues dans les Lois constitutionnelles (auparavant les Actes de l'Amérique du Nord britannique), et dans la Loi sur l'administration financière et autres textes législatifs.

i. *Notions de base*

On trouve dans les Lois constitutionnelles (auparavant les Actes de l'Amérique du Nord britannique) deux notions de base sur lesquelles est fondé le système comptable du gouvernement. Premièrement, la notion du Fonds du revenu consolidé qui découle de l'exigence que tous les droits et recettes, autres que ceux qui sont réservés aux provinces, «formeront» un fonds consolidé de revenu»; deuxièmement, la notion suivant laquelle le solde du Fonds, après certaines imputations préalables, «sera approprié par le Parlement du Canada».

Le Parlement accorde l'autorisation d'effectuer des paiements à même le Fonds du revenu consolidé dans ses lois annuelles portant affectation de crédits et dans d'autres textes de lois (crédits statutaires). L'autorisation de dépenser est accordée, dans des lois portant affectation de crédits, à des fins déterminées et pour des montants maximaux. A moins que le libellé des crédits ne l'indique autrement, le solde inutilisé de l'autorisation de dépenser accordée dans des lois portant affectation de crédits s'annule à la fin de l'exercice pour lequel elle a été accordée. L'autorisation de dépenser comprise dans les crédits statutaires est consentie à des fins déterminées ainsi que pour des montants et des délais indiqués dans les lois. En général, l'autorisation de dépenser prévue dans les crédits statutaires ne s'annule pas à la fin de l'exercice pour lequel elle a été accordée.

ii. *L'entité comptable du gouvernement du Canada*

Afin de tenir les comptes du Canada et de préparer les Comptes publics comme l'exige la Loi sur l'administration financière, le gouvernement du Canada se définit comme l'ensemble des ministères mentionnés à l'annexe A de cette Loi, toute division ou direction de la Fonction publique y compris toute commission nommée conformément à la Loi sur les enquêtes et désignée par le gouverneur en conseil comme ministère aux fins de la Loi sur l'administration financière; les employés du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement, ainsi que toute société mentionnée à l'annexe B de la Loi sur l'administration financière.

Conformément à la définition susmentionnée, les sociétés nommées aux annexes C et D de la Loi sur l'administration financière ne font pas partie de l'entité comptable du gouvernement du Canada; ainsi, leurs états financiers ne sont pas consolidés avec ceux du gouvernement. Les états financiers de ces sociétés de la Couronne sont présentés au volume III des Comptes publics.

En outre, certains comptes et fonds possèdent leurs propres états financiers qui ne sont pas combinés avec ceux du gouvernement mais qui sont présentés séparément aux volumes I et II. Ces comptes et fonds comprennent le Compte du fonds des changes, le Compte du régime de pensions du Canada, le Compte d'assurance-chômage et les autres comptes similaires.

iii. *Catégories d'opérations financières*

Les opérations financières du gouvernement enregistrées dans les comptes du Canada et reflétées dans les Comptes publics sont réparties en opérations budgétaires, non budgétaires, de change et de la dette non échue.

En somme, les opérations budgétaires entrent dans le calcul du déficit ou de l'excédent annuel et sont déclarées à l'état des recettes et dépenses. Toutes les autres opérations mènent soit à l'acquisition ou au règlement de créances, soit à la création ou à l'exécution de dettes, et sont déclarées sur une base nette à l'état de l'actif et du passif.

Aux fins de la présentation comptable, les Comptes publics suivent la classification en vigueur à la fin de l'exercice et présentent les chiffres de l'exercice précédent modifiés lorsque nécessaire, pour fins d'uniformité.

iv. *Recettes budgétaires*

Les recettes budgétaires comprennent toutes les recettes fiscales et non fiscales qui agissent sur le déficit ou l'excédent du gouvernement, ainsi que les recettes internes de celui-ci.

Les recettes du gouvernement sont généralement comptabilisées au titre de l'exercice au cours duquel elles ont été reçues. Tout remboursement de recettes est toutefois imputé à l'exercice au cours duquel le versement se fait.

Les recettes sont comptabilisées après déduction des remboursements versés, et ne comprennent ni les sommes à recevoir, ni les impôts prélevés au nom des provinces et territoires, ni les montants crédités au régime de pensions du Canada, au Compte d'assurance-chômage, aux comptes de pension de retraite, aux autres comptes à fins déterminées, et aux autres comptes de passif.

Les recettes sont comptabilisées sur une base brute et nette à l'état des recettes et dépenses. La différence entre les deux provient des recettes à valoir sur les crédits.

v. *Dépenses budgétaires*

Les dépenses budgétaires comprennent toutes les imputations aux crédits budgétaires qui influencent le déficit ou l'excédent du gouvernement. Ces imputations comprennent les travaux accomplis, les biens reçus, les services exécutés et les paiements de transfert effectués, au cours de l'exercice, ainsi que les dépenses internes du gouvernement.

Les dépenses ne comprennent pas les montants imputés au régime de pensions du Canada, aux comptes de pension de retraite, au Compte d'assurance-chômage

sauf pour les allocations aux pêcheurs, aux autres comptes à fins déterminées, et aux autres comptes de passif.

Les dépenses sont comptabilisées sur une base brute et nette à l'état des recettes et dépenses. La différence entre les deux provient des recettes à valoir sur les crédits.

vi. *Actif*

L'actif est constitué des créances du gouvernement sur des tiers (personnes physiques et morales), par suite de faits et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation.

Cependant, à cause des conventions comptables du gouvernement mentionnées plus haut et selon les dispositions de la Loi sur l'administration financière et autres textes législatifs, certaines créances ne sont pas comprises à l'état de l'actif et du passif. Les plus importantes sont les sommes à recevoir au titre des recettes fiscales et non fiscales.

vii. *Passif*

Le passif se définit comme étant des dettes envers des tiers (personnes physiques et morales), par suite de faits et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation.

Cependant, à cause des conventions comptables du gouvernement mentionnées plus haut et selon les dispositions de la Loi sur l'administration financière et autres textes législatifs, certaines dettes ne sont pas comprises à l'état de l'actif et du passif. Elles comprennent les montants pour: les sommes à être versées à même les autorisations statutaires pour lesquelles le Parlement n'a pas imposé de plafonds annuels; les congés annuels non employés et les indemnités à payer lors de la cessation d'emploi; et, le passif actuariel découlant de l'indexation au coût de la vie des pensions de retraite et des rentes.

viii. *Immobilisations*

Les immobilisations du gouvernement, telles les terrains, bâtiments, ouvrages et matériel, sont imputées aux dépenses budgétaires lors de leur acquisition ou construction. On reconnaît leur existence à l'état de l'actif et du passif, en les inscrivant à une valeur nominale de $1.

ix. *Déficit accumulé*

Le déficit accumulé comprend les déficits et excédents annuels depuis la Confédération, de même que la radiation de certaines sommes imputées directement à ce compte.

x. *Évaluation de l'actif et du passif*

ACTIF

L'actif est enregistré au coût et fait l'objet d'une évaluation annuelle afin de refléter les diminutions de la valeur enregistrée à la valeur estimative de réalisation.

PASSIF

Le passif est inscrit au montant à payer sauf pour les éléments de passif concernant les comptes de pension de retraite des Forces canadiennes, de la Fonction publique et de la Gendarmerie royale du Canada ainsi que le Compte des rentes sur l'État, lesquels sont évalués sur une base actuarielle.

Ni le Compte du régime de pensions du Canada, ni le Compte de prestations de retraite supplémentaires ne sont tenus sur une base actuarielle. La Loi sur le régime de pensions du Canada limite les paiements tirés sur le Fonds du revenu consolidé au solde du Compte du régime de pensions du Canada.

xi. *Conversion des opérations de change*

Les opérations de change sont converties et comptabilisées en monnaie canadienne au taux de change en vigueur à la date de l'opération.

Les éléments d'actif et de passif qui proviennent de ces opérations de change sont convertis à la fin de l'exercice, au taux de change en vigueur à cette date. Les gains nets sont crédités aux recettes, tandis que les pertes nettes sont imputées aux dépenses.

2. Modification à la présentation des états financiers

Une nouvelle catégorie intitulée taxes en matière d'énergie a été établie sous les recettes fiscales—Taxes et droits d'accise dans l'état des recettes et dépenses. Cette nouvelle catégorie présente les sommes reçues par le gouvernement en vertu de l'autorisation de toutes lois ou règlements ayant trait à l'administration du programme de l'énergie.

3. Passif éventuel du gouvernement du Canada

Un élément de passif éventuel signifie un élément de passif possible qui peut se transformer en un élément de passif réel advenant un ou plusieurs événements futurs. Le passif éventuel du gouvernement comprend les garanties formelles par celui-ci et les pertes possibles résultant de causes en instance et imminentes relatives à des demandes d'indemnités et d'évaluations à l'égard de l'inexécution de contrats, de dommages causés à des personnes et à un bien, et d'éléments connexes.

Le passif éventuel du gouvernement était de $6,894 millions au 31 mars 1983 et est résumé au tableau suivant:

	(en millions de dollars)	
	1983	1982
i) Garanties formelles par le gouvernement		
Dettes d'entités qui ne sont pas mandataires—		
Emprunts par les sociétés de la Couronne	170	178
Emprunts par d'autres que les sociétés de la Couronne	1,744	1,457
Programmes d'assurance du gouvernement	535	332
Autres garanties formelles	2,129	1,789
ii) Causes en instance et imminentes	2,316	2,136
	6,894	5,892

On trouvera plus de précisions à la section 12 de ce volume

4. Information financière concernant les corporations de mandataire de la Couronne

L'actif et le passif des corporations de mandataire de la Couronne sont des éléments d'actif et de passif du gouvernement, à cause de la relation de mandataire. Cependant, selon les conventions comptables du gouvernement, les comptes des corporations de mandataire de la Couronne ne sont pas consolidés avec ceux du gouvernement. Seules les opérations financières entre les corporations de mandataire de la Couronne et le gouvernement sont comptabilisées dans les comptes du Canada.

Même si les emprunts par les corporations de mandataire de la Couronne, obtenus de prêteurs autres que le gouvernement, constituent des éléments de passif direct du gouvernement, ces emprunts ne sont pas compris dans les comptes du Canada puisqu'ils sont censés être, et en pratique sont, remboursés directement par les corporations.

Le tableau ci-dessous résume l'information financière concernant les corporations de mandataire de la Couronne au 31 mars 1983. Des chiffres non vérifiés apparaissent dans ce tableau pour les corporations qui ont des fins d'exercices autres que le 31 mars.

	(en millions de dollars)	
	1983	1982
ACTIF		
Total de l'actif non compris les créances auprès du gouvernement et les sociétés de la Couronne	38,489	36,216
PASSIF		
Dettes envers d'autres que le gouvernement		
Emprunts	8,737	7,252
Autres	5,353	5,562
	14,090	12,814
ACTIF NET	24,399	23,402
AVOIR DU GOUVERNEMENT		
Dettes envers le gouvernement et les sociétés de la Couronne	19,180	19,618
Moins: créances auprès du gouvernement et les sociétés de la Couronne	996	1,314
	18,184	18,304
Capital-actions et surplus d'apport	7,349	4,923
Déficit accumulé (–)/bénéfices non répartis	– 1,134	175
TOTAL DE L'AVOIR	24,399	23,402
Passif éventuel	768	384

On trouvera plus de précisions à la section 7 de ce volume.

5. Programmes d'assurance

Certaines corporations de mandataire de la Couronne administrent des programmes d'assurance. Advenant que ces corporations n'aient pas eu les fonds requis pour satisfaire à toutes les demandes d'indemnisations, le gouvernement, dans ces cas, fournirait les montants nécessaires à même des crédits budgétaires ou non budgétaires.

Le tableau suivant résume l'information concernant ces programmes d'assurance. L'information n'a pas été vérifiée puisque les corporations ont des fins d'exercices autres que le 31 mars 1983.

	(en millions de dollars)			
Programmes	Assurance en vigueur	Montants nets des indemnités*	Moyenne des montants nets des indemnités pour les 5 derniers exercices	Montant du fonds ou de la provision
Société d'assurance-dépôts du Canada				
Exercice en cours	118,487	– 2	(2)	257
Exercice précédent	108,937	– 15	1	230
Société canadienne d'hypothèques et de logement				
Fonds d'assurance hypothécaire[1]				
Exercice en cours	29,647	– 57	46	– 270
Exercice précédent	27,254	24	82	– 216
Fonds d'assurance de prêts pour l'amélioration des maisons				
Exercice en cours	4	(2)	(2)	7
Exercice précédent	13	(2)	(2)	6
Fonds de garantie de loyer				
Exercice en cours				27
Exercice précédent				24
Société pour l'expansion des exportations				
Contrats d'assurance des exportations pris en son nom				
Exercice en cours	1,824	2	4	15
Exercice précédent	1,924	(2)	2	17

* Indique la différence entre les indemnités et les montants provenant de la vente des avoirs correspondants et autres recouvrements.

(1) L'évaluation par la Société de ce fonds en date du 31 mars 1983 a démontré une insuffisance actuarielle estimée à environ $270 millions. Cette évaluation est fondée sur des simulations de tendances futures.

(2) Moins de $500,000.

6. Aide au développement international—Prêts et souscriptions

i. *Prêts aux pays en voie de développement*

Les prêts de $4,048 millions ($3,775 millions en 1982) aux gouvernements étrangers comprennent $2,698 millions ($2,431 millions en 1982) de prêts aux pays en voie de développement. Ces prêts font partie du programme du Canada au développement international et sont non productifs d'intérêt ou portent intérêt à des taux plus favorables que ceux qui étaient en vigueur au Canada au moment où l'aide a été accordée. Les soldes au 31 mars, groupés selon leur terme, sont:

Terme	Période de grâce avant le début des remboursements	Taux d'intérêt	(en millions de dollars) 1983	1982
20 ans	5 ans	5%	35	35
25 ans	5 ans	6%	1	1
30 ans	7 ans	3%	178	178
30 ans	7 ans	*	9	8
35 ans	5 ans	*	4	4
40 ans	10 ans	*	1	1
50 ans	10 ans	*	2,470	2,204
			2,698	2,431

* Ne porte pas intérêt.

Au cours de l'exercice, des intérêts sur prêts et des frais d'engagements de services de $4 millions ($5 millions en 1982) ont été reçus des pays en voie de développement. On trouvera plus de précisions aux sections 7 et 14 de ce volume ainsi qu'à la section 2 du volume II.

ii. *Souscriptions et prêts aux organismes internationaux*

Les prêts, dotations en capital et avances de $2,917 millions ($2,585 millions en 1982) aux organismes internationaux comprennent $2,453 millions ($2,175 millions en 1982) de souscriptions au capital de l'Association internationale de développement et de prêts à d'autres institutions financières internationales. Ces souscriptions et prêts font aussi partie du programme du Canada au développement international. Ces institutions accordent des prêts aux pays en voie de développement selon des termes semblables aux prêts d'aide décrits sous i. plus haut. Les souscriptions à ces organismes internationaux ne fournissent pas de produits de placements. Ils sont remboursables sur la terminaison de l'organisme ou lorsque le Canada s'en retire. On trouvera plus de précisions aux sections 7 et 14 de ce volume.

7. Opérations internes du gouvernement

Le total des recettes et le total des dépenses comprennent des opérations qui sont internes du gouvernement. Ces montants sont comme suit:

	(en millions de dollars)	
	1983	1982
Créditées aux crédits	1,548	1,324
Créditées aux recettes	139	110
	1,687	1,434

OPINION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL SUR LES ÉTATS FINANCIERS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

J'ai vérifié les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 1983. Ces états comprennent:

—l'état des opérations;

—l'état des recettes et dépenses;

—l'état de l'actif et du passif; et

—l'état de l'emploi des crédits.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et a comporté les enquêtes, sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires pour faire rapport, comme l'exige l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général.

À mon avis, à l'exception de ce qui est décrit dans la Réserve 1, ces états financiers présentent des renseignements conformément aux conventions comptables énoncées du gouvernement du Canada, mentionnées à la note 1 afférente aux états financiers, de la même manière qu'au cours de l'exercice précédent. Cependant, à mon avis, vu les Réserves 2, 3 et 4, ces conventions comptables énoncées sont impropres à une présentation fidèle de l'actif et du passif et des recettes et dépenses du gouvernement du Canada.

Réserve 1: Manque de conformité à la convention comptable énoncée

Au cours de l'exercice, un montant de $674 millions en redevances d'exportation sur le pétrole perçues durant l'exercice en cours et l'exercice antérieur (soit $229 millions et $445 millions chacun) a été versé à certaines provinces productrices de pétrole. Les sommes perçues ont été exclues des recettes et les versements effectués ont été exclus des dépenses, contrevenant ainsi aux conventions comptables énoncées aux notes 1(iv) et (v) afférentes aux états financiers. Ces conventions énoncées prévoient que les recettes doivent comprendre toutes les recettes fiscales et non fiscales, et que les dépenses doivent comprendre toutes les imputations aux crédits budgétaires, qui agissent sur le déficit ou l'excédent du gouvernement. En conséquence, les recettes de l'exercice provenant des redevances d'exportation sur le pétrole sont déclarées en moins de $229 millions ($445 millions en 1982) et les dépenses du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources pour l'exercice sont déclarées en moins de $674 millions. Bien qu'il n'y ait pas d'effet sur le déficit accumulé à la fin de l'exercice, le déficit pour l'exercice est déclaré en moins de $445 millions (le déficit de 1982 est déclaré en plus de $445 millions).

Réserve 2: Déclaration fragmentaire des activités du gouvernement

Bien que les états financiers soient intitulés «États financiers du gouvernement du Canada», certaines activités du gouvernement sont exclues, comme l'indique la note 1(ii). Par conséquent, les états financiers ne présentent pas un sommaire complet et global de l'actif, du passif, des recettes et des dépenses du gouvernement. À mon avis, l'entité comptable ainsi que définie à la note 1(ii) est insuffisante sous les deux rapports qui suivent.

(i) Des activités ministérielles importantes sont déclarées dans des états financiers ou des comptes distincts qui ne sont pas intégrés aux états financiers du gouvernement. Ces états financiers ou comptes distincts sont présentés dans d'autres sections du volume I des Comptes publics indiquées ci-dessous.

- Compte d'assurance-chômage (section 8)
- Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne (section 8)
- Compte du fonds des changes (section 10)
- Compte du régime de pensions du Canada (section 8)
- autres comptes semblables (section 8)

La déclaration des opérations du Compte d'assurance-chômage (CAC) et du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne illustre mon inquiétude.

Quant au CAC, les prestations accumulées versées et les dépenses d'administration sont diminuées des recettes accumulées à même les cotisations patronales et ouvrières et la part du gouvernement à l'égard des prestations versées; et le montant qui en résulte est déclaré en tant que diminution du passif. À mon avis, les opérations du CAC devraient être consolidées dans les états financiers du gouvernement, les cotisations patronales et ouvrières étant ajoutées aux recettes déclarées, et les prestations et les dépenses d'administration étant ajoutées aux dépenses déclarées. Si les opérations du CAC étaient déclarées de cette manière, le passif et le déficit accumulé seraient augmentés de $3 642 millions ($353 millions en 1982), les recettes seraient augmentées de $5 039 millions ($4 887 millions en 1982), et les dépenses seraient augmentées de $8 328 millions ($4 902 millions en 1982). Le déficit de l'exercice serait augmenté de $3 289 millions ($15 millions en 1982).

Quant au Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, la taxe spéciale accumulée de $1 676 millions reçue à l'égard des redevances sur le pétrole et le gaz, diminuée des investissements accumulés de $1 609 millions dans Petro-Canada, est déclarée en tant que passif. Si les investissements étaient déclarés à l'actif et la taxe spéciale déclarée comme recettes, et à mon avis ils devraient l'être, l'actif serait augmenté de $1 609 millions ($711 millions en 1982), le passif serait diminué de $67 millions ($75 millions en 1982), et le déficit accumulé serait diminué de $1 676 millions ($786 millions en 1982). Le déficit de l'exercice serait diminué de $890 millions ($786 millions en 1982).

L'effet des opérations du Compte d'assurance-chômage et du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne sur les états financiers est important et peut être quantifié facilement et, à mon avis, il peut faire l'objet d'une solution avec quelque peu de recherche. Cependant, en ce qui a trait à la comptabilisation des activités déclarées dans les Comptes du fonds des changes et du régime de pensions du Canada, bien que les effets sont importants et peuvent être quantifiés, une étude plus approfondie par le gouvernement est nécessaire afin d'établir de quelle manière et dans quelle mesure ces activités devraient être ajoutées aux états financiers du gouvernement pour répondre le mieux possible au besoin de renseignements des utilisateurs.

(ii) Au 31 mars 1983, les dotations en capital dans les sociétés et les organismes qui étaient propriétés de la Couronne s'élevaient à environ $25 milliards, ou 57 pour cent de l'actif comptabilisé du gouvernement. L'actif, le passif, les recettes et les dépenses déclarés dans les états financiers distincts de ces entités ne sont pas consolidés dans les états financiers ci-joints. Une étude plus poussée par le gouvernement est nécessaire afin d'établir dans quelle mesure les activités de ces sociétés et organismes devraient être consolidées, et pour celles non consolidées, quelle autre présentation serait convenable. Jusqu'à ce que cette question fondamentale soit résolue, je ne peux pas établir l'effet de ce sujet sur les états financiers du gouvernement.

Réserve 3: Éléments d'actif déclarés pour des sommes qui dépassent leur valeur

Lorsque les prêts et souscriptions dans le cadre du développement international indiqués à la note 6 afférente aux états financiers sont octroyés, ils sont inscrits à l'actif aux pleins montants avancés en conformité des notes 1(vi) et (x). À la date d'émission, les montants avancés par le Canada dépassent considérablement la valeur de l'élément d'actif reçu par le Canada à cause des clauses concessionnaires décrites dans la note 6. À mon avis, tout excédent des sommes avancées sur la valeur de l'élément d'actif reçu confère un avantage et constitue une dépense à l'égard de l'aide au développement international, qui devrait être comptabilisée et déclarée comme telle dans l'état des recettes et dépenses. J'ai estimé que, si les prêts et les souscriptions décrits ci-avant étaient déclarés de cette manière, l'actif déclaré diminuerait et le déficit accumulé augmenterait d'environ $4,4 milliards ($3,9 milliards en 1982). Le déficit de l'exercice serait augmenté d'environ $500 millions ($500 millions en 1982).

Réserve 4: Passif non comptabilisé

Comme l'énonce la note 1(vii), les dettes ne sont pas comptabilisées quant aux sommes à verser en vertu des autorisations statutaires pour lesquelles le Parlement n'a pas imposé de plafonds annuels, aux congés annuels acquis mais impayés, aux indemnités de cessation d'emploi ainsi qu'au passif actuariel découlant des dispositions d'indexation des régimes de pensions des employés. De plus, aucune provision n'est comptabilisée pour les dettes découlant des pertes subies par Canadair Limitée, «The de Havilland Aircraft of Canada, Limited» et d'autres sociétés dans l'embarras dont la dette est garantie par le gouvernement. À mon avis, toutes ces dettes devraient être comptabilisées d'une manière convenable et déclarées aux états financiers afin de permettre une déclaration plus complète du passif. J'ai estimé que si ces dettes étaient comptabilisées, le passif et le déficit accumulé déclarés seraient augmentés d'au moins $16,5 milliards ($14,5 milliards en 1982). Le déficit de l'exercice serait augmenté d'au moins $2,0 milliards ($3,0 milliards en 1982).

On trouvera des renseignements et des commentaires supplémentaires sur ces réserves dans mes observations sur les états financiers à la section 3 de ce volume.

Ottawa, Canada
le 15 septembre 1983

le Vérificateur général du Canada
KENNETH M. DYE, F.C.A.

SECTION 3

COMPTES PUBLICS
1982-83

Observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada

SOMMAIRE

Introduction
Réserve 1 Manque de conformité à la convention comptable énoncée
Réserve 2 Déclaration fragmentaire des activités du gouvernement
Réserve 3 Eléments d'actif déclarés pour des sommes qui dépassent leur valeur
Réserve 4 Passif non comptabilisé
Rapport de renseignements financiers sommaires

Observations du Vérificateur général sur les états financiers du gouvernement du Canada

Introduction

J'ai vérifié les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 1983. Ces états et l'opinion que j'ai exprimée s'ajoutent à la section 2 de ce volume. Ces états financiers comprennent l'état des opérations, l'état des recettes et dépenses, l'état de l'actif et du passif et l'état de l'emploi des crédits.

Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues et a comporté les enquêtes, sondages et autres procédés que j'ai jugés nécessaires pour faire rapport, comme l'exige l'article 6 de la Loi sur le vérificateur général. Cet article énonce que:

> «Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la Loi sur l'administration financière et tous autres états que lui soumet le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés *fidèlement* et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.» (italiques ajoutés).

Le mot *fidèlement* est utilisé pour exprimer le jugement du vérificateur quant à la convenance du choix et de l'application des principes comptables aux circonstances particulières d'une entreprise. À cause de l'effet important et convaincant sur les états financiers des sujets signalés dans mes réserves à l'égard de la convenance de trois des conventions comptables énoncées du gouvernement, j'ai tiré comme conclusion que:

> «. . . ces conventions comptables énoncées sont impropres à une présentation *fidèle* de l'actif et du passif et des recettes et dépenses du gouvernement du Canada.» (italiques ajoutés).

Mon opinion comporte quatre réserves. Elles abordent les mêmes questions que celles signalées l'an dernier. La première réserve se rapporte au manque par le gouvernement à se conformer à ses propres conventions comptables énoncées. Les deuxième, troisième et quatrième réserves se rapportent à la convenance des conventions comptables énoncées du gouvernement. À cause de son déficit important en 1983, j'ai employé le Compte d'assurance-chômage afin d'illustrer davantage mon inquiétude à l'endroit de la déclaration fragmentaire des activités du gouvernement. Également, j'ai ajouté à mon estimation du passif non comptabilisé une provision pour les dettes découlant des pertes subies par Canadair Limitée, «The de Havilland Aircraft of Canada, Limited» et d'autres sociétés dans l'embarras dont la dette est garantie par le gouvernement.

Je fournis dans les observations qui suivent des renseignements explicatifs supplémentaires à l'égard de ces quatre réserves, et j'apporte des commentaires sur la présentation de rapports financiers sommaires.

Réserve 1: Manque de conformité à la convention comptable énoncée

Dans mon opinion sur les états financiers, j'attire l'attention sur une déclaration en moins de $229 millions des recettes provenant des redevances d'exportation sur le pétrole ($445 millions en 1982) et sur une déclaration en moins de $674 millions de dépenses connexes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Je trouve à redire à cette comptabilisation et déclaration des recettes provenant des redevances d'exportation sur le pétrole et des dépenses qui s'y rapportent parce que cela, à mon avis, entraîne:

- une déclaration incomplète des recettes reçues, ce qui est contraire à l'exigence de la convention comptable énoncée à la note 1(iv) selon laquelle les recettes comprennent toutes les recettes fiscales et non fiscales qui agissent sur le déficit ou l'excédent du gouvernement; et
- une méthode de comptabilité, contraire à la convention comptable énoncée à la note 1(v), selon laquelle les dépenses en vertu d'un crédit statutaire octroyé par le Parlement sont réellement éliminées pour ce qui est de la déclaration dans les états financiers du gouvernement.

Les redevances d'exportation sur le pétrole sont une taxe fédérale prélevée en vertu de la législation fédérale. Il n'y a aucune disposition dans cette législation qui ordonne qu'une portion des sommes perçues soit gardée en fidéicommis pour tout autre parti, ou que le Canada les comptabilise d'une manière spéciale. Les sommes perçues sont des recettes fédérales.

Au début des redevances d'exportation sur le pétrole en 1975, et jusqu'à 1981 ainsi qu'en 1981, toutes les sommes perçues au cours d'un exercice ont été déclarées comme recettes fiscales de cet exercice conformément à la convention comptable décrite à la note 1(iv). Cependant, à partir de 1982, une partie des sommes perçues a été exclue des recettes fiscales et déclarée en tant que somme due à certaines provinces productrices de pétrole. Ceci a été accompli afin de donner effet à un engagement du ministre des Finances, lors de son discours du Budget en octobre 1980, de verser à certaines provinces productrices de pétrole 50 pour cent des redevances d'exportation sur le pétrole perçues à l'égard du pétrole exporté provenant de ces provinces. Cet engagement a, par la suite, été entériné par des accords entre le gouvernement et les provinces.

Le pouvoir d'affectation nécessaire pour verser des sommes à certaines provinces productrices de pétrole de manière continue fut inséré dans la Loi sur l'administration de l'énergie (SC 1980-81-82, chapitre 114) sanctionnée le 7 juillet 1982. Les sommes exclues des recettes et déclarées en tant que dues à ces provinces leur ont été versées en vertu de cette autorisation au cours de l'exercice clos le 31 mars 1983.

Dans la préface aux états financiers, le gouvernement explique que les conventions comptables qu'il a adoptées sont conçues principalement afin de fournir une comptabilité des ressources financières affectées par le Parlement. La Loi sur l'administration de l'énergie, en vertu de laquelle les versements sont faits aux provinces à l'égard du pétrole exporté, est une affectation octroyée par le Parlement. Toutefois, à cause de la comptabilité employée, les versements aux provinces sont exclus des dépenses déclarées et de l'emploi déclaré des crédits. Par conséquent, à mon avis, le Parlement n'a pas reçu une comptabilité convenable des ressources qu'il a affectées au moyen des états financiers conçus afin de la lui fournir.

En résumé, je suis d'avis que toutes les redevances d'exportation sur le pétrole perçues devraient être comptabilisées et déclarées en tant que recettes fiscales à des fins générales, et que les versements à certaines provinces productrices de pétrole à l'égard du pétrole exporté en vertu de la Loi sur l'administration de l'énergie devraient être comptabilisés et déclarés en tant que dépenses.

Réserve 2: Déclaration fragmentaire des activités du gouvernement

En vertu de la convention comptable énoncée décrite à la note 1(ii), une partie importante de l'actif, du passif, des recettes et des dépenses du gouvernement du Canada est déclarée dans des états financiers distincts de divers comptes, fonds et sociétés propriétés de la Couronne qui ne sont pas intégrés actuellement aux états financiers du gouvernement. C'est pourquoi, bien que les états financiers présentés dans la section 2 de ce volume sont intitulés «États financiers du gouvernement du Canada», ils ne fournissent pas un sommaire complet et

global de l'actif, du passif, des recettes et des dépenses du gouvernement, et le déficit annuel déclaré et les besoins financiers ne représentent pas les résultats de toutes les activités gouvernementales.

Les opérations à l'égard des activités ministérielles suivantes sont déclarées dans des états financiers ou des comptes qui ne sont pas intégrés aux états financiers du gouvernement:

- Compte d'assurance-chômage;
- Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne;
- Compte du fonds des changes;
- Compte du régime de pensions du Canada; et
- autres comptes semblables.

Les opérations devraient être comptabilisées et déclarées conformément à leur substance économique si l'on veut atteindre un niveau significatif de présentation de rapports financiers sommaires pour le gouvernement du Canada. Par exemple, si une rentrée est, en substance, une recette fédérale, elle devrait être déclarée comme telle dans les états financiers du gouvernement, peu importe comment elle est déclarée ailleurs pour d'autres fins. La déclaration des opérations dans le Compte d'assurance-chômage et le Compte du taux d'accroissement de propriété canadienne illustre mon inquiétude.

En vertu des conventions comptables du gouvernement, les cotisations d'assurance-chômage reçues, les prestations versées et les dépenses d'administration sont comptabilisées dans le Compte d'assurance-chômage (CAC) et, à l'exception d'une partie des prestations versées, sont exclues des recettes et dépenses déclarées du gouvernement. L'excédent des prestations accumulées versées et des dépenses d'administration sur les recettes accumulées à même les cotisations patronales et ouvrières et la part du gouvernement à l'égard des prestations versées est déclaré en tant que diminution du passif. À mon avis, les cotisations d'assurance-chômage prélevées des employés et des employeurs sont, en substance, des recettes fédérales qui devraient être ajoutées aux recettes déclarées du gouvernement. De même, je crois que le plein montant des prestations versées d'assurance-chômage et les dépenses d'administration sont, en substance, des dépenses du gouvernement qui devraient être déclarées comme telles. Si les opérations de l'assurance-chômage étaient déclarées de cette manière, le passif et le déficit accumulé seraient augmentés de $3 642 millions ($353 millions en 1982), les recettes seraient augmentées de $5 039 millions ($4 887 millions en 1982), et les dépenses seraient augmentées de $8 328 millions ($4 902 millions en 1982). Le déficit de l'exercice serait augmenté de la carence de $3 289 millions des recettes du CAC ($15 millions en 1982).

Il semble clair également que les opérations actuellement déclarées du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne en tant qu'un passif net constituent, en substance, des recettes et un actif qui devraient être déclarés comme tels. À mon avis, la taxe spéciale reçue à l'égard des redevances sur le gaz et le pétrole et créditée au Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne est une recette fédérale qui devrait être ajoutée aux recettes du gouvernement; et les investissements dans Petro-Canada, imputés au Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, en tant que diminution de la taxe spéciale, sont des investissements qui devraient être ajoutés à l'actif du gouvernement. Si les opérations étaient déclarées de cette manière, l'actif serait augmenté de $1 609 millions ($711 millions en 1982), le passif serait diminué de $67 millions ($75 millions en 1982), et le déficit accumulé serait diminué de $1 676 millions ($786 millions en 1982). Le déficit de l'exercice serait diminué de $890 millions ($786 millions en 1982).

Une étude plus poussée par le gouvernement est nécessaire afin d'établir la meilleure manière d'insérer les opérations des Comptes du fonds des changes, du régime de pensions du Canada et des autres comptes semblables dans les états financiers du gouvernement. Tout en tenant compte qu'une telle étude n'est pas encore terminée, et pour les fins d'illustration

seulement, j'ai résumé ci-dessous certaines taxes qui ne sont pas actuellement déclarées comme des recettes dans l'état des recettes et dépenses du gouvernement.

Illustration de taxes non consolidées	(en millions de dollars) 1983	1982
Cotisations d'assurance-chômage	5 039	4 887
Taxe spéciale relative à l'accroissement du taux de propriété canadienne à l'égard du gaz et du pétrole	890	786
Contributions au régime de pensions du Canada	3 446	3 282
Portion des redevances d'exportation sur le pétrole	229	445
	9 604	9 400

Le tableau suivant démontre l'importance de ces montants en regard de la taille du gouvernement comme le montrent ses recettes et de la taille de l'économie canadienne comme le représente le produit national brut. Ce tableau compare le total des recettes fiscales déclarées actuellement aux états financiers du gouvernement au total des recettes fiscales qui serait déclaré si l'on tenait compte des taxes susmentionnées.

	1983		1982	
	$ millions	% du PNB[1]	$ millions	% du PNB[1]
Total des recettes fiscales ainsi que déclaré actuellement en chiffres bruts	52 536	15,1	51 935	15,7
Total des recettes fiscales en chiffres bruts, si les taxes susmentionnées étaient ajoutées	62 140	17,8	61 335	18,5

[1] Le produit national brut utilisé dans ces calculs est pour l'année civile se terminant au cours de l'exercice financier, selon le rapport de Statistique Canada «Comptes nationaux des revenus et des dépenses», quatrième trimestre de 1982.

Parce que l'effet peut être quantifié aisément et compris facilement, je me suis servi d'un effet possible sur le total des recettes fiscales déclarées pour illustrer mon inquiétude à l'égard de ne pas intégrer aux états financiers du gouvernement certaines activités ministérielles. Cependant, le problème est plus sérieux et a aussi des répercussions sur les recettes non fiscales, les dépenses, l'actif et le passif déclarés. Une étude plus approfondie par le gouvernement est nécessaire afin d'établir de quelle manière et dans quelle mesure ces activités ministérielles devraient être ajoutées aux états financiers du gouvernement pour répondre le mieux possible au besoin de renseignements des utilisateurs.

En plus des activités ministérielles discutées ci-avant, des activités gouvernementales sont aussi exécutées par plusieurs sociétés et organismes propriétés de la Couronne dont les états financiers ne sont pas consolidés dans les états financiers du gouvernement. Au 31 mars 1983, les dotations en capital dans de tels sociétés et organismes compte non tenu de la provision pour évaluation, s'élevaient à environ $25 milliards, ou 57 pour cent de l'actif comptabilisé net du gouvernement. La déclaration des activités postales illustre de quelle manière l'organisation sous forme de société peut influer sur les états financiers du gouvernement.

Les activités du ministère des Postes furent virées à la Société canadienne des postes (SCP) propriété de la Couronne, le 16 octobre 1981. Les états financiers de la SCP ne sont pas consolidés avec ceux du gouvernement parce que la SCP est une société de la Couronne nommée à l'annexe C de la Loi sur l'administration financière. Par conséquent, à commencer du 16 octobre 1981, les recettes et dépenses postales du Canada n'ont été déclarées que dans les états financiers de la SCP. Seule la contribution nette au déficit de la SCP est comprise dans les dépenses déclarées dans les états financiers du gouvernement après le 15 octobre 1981. Des recettes et dépenses importantes ont été exclues des états du gouvernement simplement en changeant la forme juridique de l'entité qui exécute les activités postales du Canada. De tels changements dans la présentation rendent difficile la comparaison sensée des

renseignements déclarés dans ces états financiers au cours des exercices. En 1981, le dernier exercice complet pour lequel les opérations postales ont été insérées dans les états financiers du gouvernement, les recettes et dépenses déclarées des Postes se sont élevées à $1 109 millions et $1 597 millions chacun.

À mon avis, la définition actuelle de l'entité comptable du gouvernement du Canada qui se fonde sur une forme juridique n'est pas satisfaisante. L'entité comptable devrait être définie de telle manière que la substance économique d'une activité établit de quelle façon cette activité devrait être déclarée dans les états financiers. C'est la seule manière d'obtenir d'un exercice à l'autre une déclaration complète et uniforme des activités du gouvernement. Une étude plus poussée par le gouvernement est nécessaire afin d'établir de quelle manière et dans quelle mesure les activités exécutées par les sociétés et organismes propriétés de la Couronne, ou autrement déclarées dans des états financiers ou comptes distincts, devraient être consolidées et, pour les activités qui ne seraient pas consolidées, quelle présentation de rechange serait convenable. Ceci est discuté davantage dans mon observation traitant de «Rapport de renseignements financiers sommaires».

Réserve 3: Éléments d'actif déclarés pour des sommes qui dépassent leur valeur

En conformité avec les conventions comptables énoncées décrites dans les notes 1(vi) et (x) afférentes aux états financiers, on inscrit à l'actif les pleins montants des prêts spéciaux d'aide aux pays en voie de développement et les souscriptions aux fonds spéciaux de développement des institutions financières internationales. À la date d'émission, les montants avancés par le Canada dépassent considérablement la valeur de l'élément d'actif reçu par le Canada à cause des clauses concessionnaires décrites dans la note 6. À mon avis, tout excédent des sommes avancées sur la valeur de l'élément d'actif reçu confère un avantage financier aux pays en voie de développement et constitue une dépense à l'égard de l'aide au développement international qui devrait être comptabilisée et déclarée comme telle dans l'état des recettes et dépenses. Si cette dépense avait été comptabilisée de cette manière lors de l'émission originale des prêts et des souscriptions, l'actif déclaré aurait diminué et le déficit accumulé aurait augmenté d'environ $4,4 milliards ($3,9 milliards en 1982) et le déficit de l'exercice aurait augmenté d'environ $500 millions ($500 millions en 1982).

Le Canada fournit de l'aide aux pays en voie de développement au moyen de subventions, de contributions et de prêts spéciaux d'aide et en souscrivant aux fonds spéciaux de développement des institutions financières internationales. Vu les clauses concessionnaires décrites dans la note 6 afférente aux états financiers, les prêts et les souscriptions ainsi que les subventions et les contributions accordent des avantages financiers aux pays en voie de développement et constituent une portion importante du programme officiel du Canada d'aide aux pays en voie de développement. Du fait qu'elles ne sont pas remboursables ni autrement recouvrables, les subventions et les contributions se font dans le cadre des autorisations budgétaires, sont comptabilisées comme dépenses et sont comprises dans le déficit. Vu que les prêts sont remboursables et que les souscriptions sont considérées comme éventuellement réalisables, ils se font dans le cadre d'autorisations non budgétaires et sont comptabilisés comme éléments de l'actif.

Au 31 mars 1983, le montant des prêts spéciaux d'aide compris dans les prêts aux gouvernements étrangers est de $2 698 millions. De ces prêts, $2 470 millions sont remboursables sans intérêt en 50 ans et aucun versement n'est exigé les dix premières années. Au 31 mars 1983, les souscriptions aux fonds spéciaux de développement des institutions financières internationales s'élevaient à $2 453 millions. Ces fonds spéciaux de développement consentent des prêts aux pays en voie de développement en vertu de conditions semblables à celles des prêts spéciaux d'aide consentis par le Canada. Les conditions de ces souscriptions prévoient qu'en cas de retrait ou de cessation des fonds spéciaux de développement, le Canada recevra sa quote-part de l'actif des fonds. Compte tenu de la nature de ces éléments de l'actif, on s'attend à ce qu'il faille de nombreuses années pour que le Canada récupère sa part, lors de la cessation ou du retrait.

Puisque les prêts et souscriptions décrits auparavant sont consentis sans intérêt ou à des taux moindres que les taux économiques, le gouvernement ne reçoit pas pleine compensation pour l'utilisation de ses fonds pendant la période où les prêts et souscriptions demeurent non

réglés. Il en résulte, que lorsque les prêts et souscriptions sont émis, la valeur donnée est de beaucoup plus grande que la valeur reçue. Ainsi qu'il est énoncé dans le Rapport de 1975 du gouvernement sur l'étude des comptes du Canada, «Idéalement, l'État de l'actif et du passif du Gouvernement du Canada, doit refléter aussi fidèlement que possible la valeur économique réelle des éléments qui y sont inscrits».

Quelquefois, la «valeur économique réelle» pour les réclamations financières n'est pas accessible et l'on doit recourir à une autre méthode. Par exemple, lorsque le gouvernement consent un prêt à une société de la Couronne, ce prêt est comptabilisé comme élément de l'actif selon le montant avancé. En compensation de l'utilisation de ses fonds, le gouvernement impute un intérêt sur le prêt. En l'absence d'un taux d'intérêt établi par le marché, le gouvernement calcule un taux arbitraire par référence à son coût d'emprunt. En conséquence, avec l'ajout d'intérêt pour compenser à l'égard de l'utilisation des fonds, la somme avancée est égale à la valeur de l'élément de l'actif reçu.

Lorsqu'ils sont émis, les prêts spéciaux d'aide et les souscriptions aux fonds spéciaux de développement devraient, de la même façon, être comptabilisés comme des éléments de l'actif seulement à leur valeur économique, à cette date. Tout excédent des montants avancés sur la valeur de l'actif reçu devrait être comptabilisé comme dépense. De même que pour les prêts aux sociétés de la Couronne, le choix d'un taux d'intérêt approprié pour le calcul de la valeur de l'élément de l'actif reçu est, dans une certaine mesure, arbitraire. Cependant, il doit sembler raisonnable d'établir un taux par référence au coût d'emprunt du gouvernement, de la même manière que l'on établit les taux pour les prêts consentis aux sociétés de la Couronne.

Si les prêts spéciaux d'aide et les souscriptions aux fonds spéciaux de développement avaient été comptabilisés et déclarés comme des éléments de l'actif à leur valeur économique au moment de l'émission, le montant non réglé aurait été d'environ $800 millions au 31 mars 1983. À mon avis, ceci est le montant auquel ces prêts et souscriptions devraient être comptabilisés dans les comptes du Canada à la fin de l'exercice. La différence de $4 400 millions entre le montant auquel ils sont actuellement comptabilisés ($5 200 millions) et le montant auquel ils devraient être comptabilisés ($800 millions) représente une dépense à l'égard de l'aide au développement international qui aurait dû être déclarée comme telle dans l'état des recettes et dépenses et comprise dans le déficit de l'exercice au cours duquel les prêts et souscriptions ont été émis. Ceci aurait fait connaître d'une manière convenable le coût des avantages accordés par ces prêts et souscriptions lors de l'exercice où ils furent émis.

Réserve 4: Passif non comptabilisé

Le gouvernement a défini le passif comme étant des dettes envers des tiers (personnes physiques et morales) par suite de faits et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation. Toutefois, selon ses conventions comptables énoncées, certaines dettes qui répondent à cette définition n'ont pas été comptabilisées. Ce passif non comptabilisé comprend les dettes à la fin de l'exercice dans le cadre de sommes à verser à même les autorisations statutaires pour lesquelles le Parlement n'a pas imposé de plafonds annuels, des indemnités de cessation d'emploi ainsi que du passif actuariel découlant des dispositions d'indexation des régimes de pensions des employés (y compris les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada). De plus, aucune provision n'a été comptabilisée pour les dettes découlant des pertes subies par Canadair Limitée, «The de Havilland Aircraft of Canada, Limited» et d'autres sociétés dans l'embarras dont la dette est garantie par le gouvernement. Mon Bureau a estimé que ces dettes non comptabilisées s'élevaient à environ $16,5 milliards ($14,5 milliards en 1982). Il existe en plus une dette liée aux congés annuels acquis mais impayés qui correspond aussi à la définition que le gouvernement donne du passif mais qui n'est pas comptabilisée.

On trouve ci-après, résumé, ce passif non comptabilisé selon l'estimation qui en a été faite:

	(en millions de dollars) 1983	1982
Sommes à verser à même les autorisations statutaires pour lesquelles le Parlement n'a pas imposé de plafonds annuels		
Subsides en vertu de la Loi sur les chemins de fer	100	250
Droits en vertu du programme d'encouragement du secteur pétrolier		350
Acquisition d'actions de Massey-Ferguson Limitée		126
	100	726
Indemnités de cessation d'emploi	1 400	1 300
Passif actuariel découlant des dispositions d'indexation des régimes de pensions des employés	13 500	12 500
Provision à l'égard de Canadair, de Havilland et d'autres sociétés dans l'embarras	1 500	
	16 500	14 526

Le passif pour les subsides en vertu de la Loi sur les chemins de fer est selon l'estimation qu'en a faite la Commission canadienne des transports. Le passif pour les indemnités de cessation d'emploi et le passif actuariel découlant des dispositions d'indexation des régimes de pensions des employés (y compris les Forces canadiennes et la Gendarmerie royale du Canada) furent l'objet d'une estimation par le Département des assurances, selon des méthodes et des hypothèses utilisées par le Département dans la préparation en cours de rapports sur les comptes des régimes de pension du gouvernement. Pour les raisons exposées au paragraphe suivant, j'ai fait l'estimation de la provision à l'égard de Canadair, de Havilland et d'autres sociétés dans l'embarras pour environ le montant des prêts garantis par le gouvernement à ces sociétés au 31 mars 1983. Ces prêts sont déclarés en tant que passif éventuel du gouvernement au tableau 12.8 de la section 12 de ce volume, et comprennent:

	(en millions de dollars)
Canadair	1 163
de Havilland	266
Autres	71
	1 500

Dans leurs états financiers vérifiés les plus récents, qui portent sur l'exercice terminé le 31 décembre 1982, Canadair et de Havilland ont déclaré des pertes de $1 415 millions et $265 millions chacun. Des pertes supplémentaires de $107 millions et de $77 millions furent déclarées par ces deux sociétés dans leurs états financiers non vérifiés pour les six mois terminés le 30 juin 1983. Les sociétés ont déjà reçu $700 millions d'aide du gouvernement, $400 millions lors de l'exercice du gouvernement clos le 31 mars 1983 et $300 millions lors de la période allant du 1er avril au 15 septembre 1983. Selon mon jugement, la situation financière de Canadair et de Havilland s'est détériorée au point qu'ils devront exiger de l'aide supplémentaire du gouvernement du Canada afin de combler les frais et rembourser leur dette à long terme.

Mon Bureau n'a pas estimé le passif non comptabilisé afférent aux congés annuels acquis mais impayés, parce que les renseignements nécessaires n'étaient pas facilement accessibles. Toutefois, en se fondant sur les coûts des traitements et salaires annuels, ce passif pourrait également être important. Le gouvernement devrait estimer ce passif non comptabilisé à la

fin de chaque exercice en se référant aux registres du personnel et autres registres tenus par les ministères et organismes.

Selon la définition gouvernementale du passif comme étant des dettes envers des tiers (personnes physiques et morales) par suite de faits et d'opérations antérieurs à la date de comptabilisation, l'exclusion au titre du passif déclaré des dettes importantes décrites aux paragraphes précédents entraîne une déclaration incomplète du passif comme il est défini. Ceci affecte directement le déficit annuel et accumulé et la situation financière déclarés à la fin de l'exercice. À mon avis, ces dettes devraient être dûment comptabilisées dans les comptes du Canada et déclarées aux états financiers afin de fournir une comptabilité et une déclaration plus complète du passif.

Rapport de renseignements financiers sommaires

Ainsi qu'il est expliqué dans mon opinion sur les états financiers du gouvernement à la section 2 de ce volume et dans les trois observations qui précèdent, je crois que les conventions comptables énoncées du gouvernement ne sont pas convenables. Certaines activités du gouvernement sont exclues des états financiers, certains éléments de l'actif qui sont compris dans les états sont surévalués, et certains éléments du passif ne font aucunement partie des états.

Le gouvernement dans la préface aux états financiers à la section 2, explique que les états sont «conçus principalement afin de fournir une comptabilité des ressources financières affectées par le Parlement» et «de faire rapport conformément au pouvoir législatif». La question du but ou de l'objectif des états financiers du gouvernement n'est pas simplement un sujet académique propre à intéresser les comptables seulement. Les états financiers actuels, conçus afin d'atteindre l'objectif de déclaration conformément au pouvoir législatif ne présentent pas pleinement des renseignements importants comme le total des recettes, des dépenses, du déficit, des besoins financiers et de la dette du gouvernement. Mon opinion fait voir, par exemple, que les déficits annuels et accumulés seraient modifiés de plusieurs milliards de dollars si le gouvernement présentait une comptabilité de ces activités conforme à leur substance économique.

L'attention que portent les media au déficit déclaré et aux besoins financiers du gouvernement indique un fort degré d'intérêt du public envers une interprétation économique de ces renseignements sommaires. À mon avis, les lecteurs seraient mieux desservis par des états financiers sommaires intégrés qui déclarent les activités du gouvernement en tenant compte de leur substance économique. Des états financiers ainsi préparés répondraient également à l'intention du Parlement telle qu'elle est formulée à l'article 55 de la Loi sur l'administration financière qui veut que les Comptes publics comprennent des états vérifiés «des dépenses et revenus du Canada pour l'année financière» et «des éléments d'actif et de passif du Canada que le Ministre juge nécessaires pour indiquer la situation financière du Canada à la fin de ladite année».

Dans mes observations l'an dernier, j'ai attiré l'attention sur le besoin de consultation convenable entre les tiers intéressés et concernés afin que le but commun de fournir des renseignements financiers qui satisfont le mieux possible aux besoins des utilisateurs soit atteint le plus tôt possible.

Au sein du gouvernement fédéral le Bureau du contrôleur général (BCG) étudie les buts de la présentation de rapports financiers sommaires pour le gouvernement. Le BCG s'attend à que soit prêt d'ici le 31 mars 1984, un exposé de principe à l'égard des objectifs des états financiers sommaires.

À la fois le BCG et mon Bureau ont fourni un apport et des conseils au Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés (ICCA). En septembre 1983, ce Comité a publié sa première prise de position sur la «Publication des conventions comptables». Cette prise de position renferme les recommandations du Comité qui s'appliquent aux gouvernements fédéral et provinciaux.

Présentement, le Comité sur la comptabilité et la vérification des organismes du secteur public est à mettre au point un exposé-sondage sur les objectifs des états financiers du gouvernement. L'on s'attend à ce que cet exposé-sondage soit présenté au cours de l'an prochain.

Mon Bureau continuera à appuyer le travail important dirigé à la fois par le BCG et l'ICCA et il fera rapport du progrès dans les années à venir. Il sera également important de profiter de toutes les occasions qui permettent de recueillir les opinions des lecteurs des états financiers sur ces grandes questions. La mise au point d'états financiers sommaires pour le gouvernement du Canada qui soient bien étayés, significatifs et uniformes est un défi et une responsabilité pour les députés et les autres utilisateurs de même que pour ceux qui ont la charge de leur préparation et de leur vérification.

POOR

QUALITY

ORIGINAL